

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta – Sala Sexta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, abril tres (03) de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN: 50001233300020230032600
DEMANDANTE: JAIRO JOSÉ MEDINA MÉNDEZ
DEMANDADO: CARLOS JULIO PLATA BECERRA
M. DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL

Decide la Sala sobre la admisión de la demanda, la solicitud de suspensión provisional peticionada y la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor José Enrique Molina Rojas.

ANTECEDENTES

El señor JAIRO JOSÉ MEDINA MÉNDEZ actuando en nombre propio y como Representante Legal de la Veeduría Ciudadana denominada “Veeduría Eficiencia y Transparencia por el Meta y la Orinoquía” presentó demanda en contra de los actos de inscripción y elección del señor CARLOS JULIO PLATA BECERRA como Alcalde del Municipio de Acacías, Meta, para el periodo 2024-2027; en el pretensión cuarta, solicitó la suspensión de los actos demandados.

La demanda fue rechazada parcialmente en providencia del 29 de enero de 2024¹, ordenándose continuar el trámite en relación con la pretensión de declarar la nulidad del Acta de Elección del señor CARLOS JULIO PLATA BECERRA, en su calidad de Alcalde del Municipio de Acacías, Meta por el periodo 2024-2027, cuyo acto administrativo se adjuntó de oficio al proceso por la Sala mayoritaria de decisión.

¹ Índice 00032 -SAMAI-

CONSIDERACIONES

La Sala es la competente para dictar la presente providencia de conformidad con lo previsto en el literal f) numeral 2º del artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el inciso segundo del numeral 6º del artículo 277 de la misma normatividad.

1.- De la admisión de la demanda

Revisada la demanda, considera esta colegiatura que reúne los requisitos de ley, razón por la cual será admitida, precisando, que como quiera que abre una controversia referida a la nulidad del acto de elección de una alcaldía municipal, en virtud de lo previsto en el literal a) del numeral 7 del artículo 152 del CPACA, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, este Tribunal es competente para asumir el conocimiento en primera instancia y se le imprimirá el trámite establecido en los artículos 276 y siguientes del CPACA.

Se advierte que la demanda fue presentada dentro del término de caducidad contemplado en el numeral 2º, literal a) del artículo 164 del CPACA, pues, el acto de elección demandado -formulario E-26 ASA- fue expedido el 4 de noviembre de 2023 y la demanda fue promovida el 22 de noviembre de 2023.

De igual manera se advierte, que se admitirá en contra del Consejo Nacional Electoral al tratarse de la autoridad que participó en la expedición del acto de elección acusado y el demandante considera que dicha autoridad electoral incurrió en violación del debido proceso en sede administrativa al avalar la inscripción del demandado como candidato.

3.- De la intervención de terceros en los procesos de nulidad electoral

El ciudadano José Enrique Molina Rojas presentó a través de la ventanilla virtual del aplicativo -SAMAI- y del correo electrónico de la Secretaría General de este Tribunal, en seis (6) oportunidades, los memoriales de fecha 11 y 15 de diciembre de 2023, donde solicitó se le admita como coadyuvante del

demandado, refiriéndose también en contra de la medida cautelar deprecada en la demanda.

Al respecto, la Sala indica que, atendiendo a que el citado ciudadano se pronunció sobre la medida cautelar que debe resolverse en este proveído, resulta pertinente decidir inicialmente que se le tendrá como interviniente en este asunto, por cuanto en la fecha en que se profiere esta decisión no existe causal de impedimento para emitir pronunciamiento al respecto.

Ahora bien, recuerda la Sala que de acuerdo con el contenido del artículo 228 del CPACA, aplicable según la cláusula remisoría del artículo 296 del código ibídem, en los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante y su intervención solo es viable hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial.

De igual manera, se tiene que al tenor de lo dispuesto en el artículo 223 del CPACA, también aplicable a los juicios electorales por la misma cláusula de remisión indicada anteriormente, las actuaciones de los coadyuvantes se encuentran limitadas a: *“(i) aquellas actuaciones permitidas a la parte a la que adhiere, (ii) no se deben oponer a los que realice a quien coadyuva y (iii) no deben implicar disposición del derecho en litigio”... en consonancia con el artículo 71 del Código General del Proceso, según el cual el coadyuvante «tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio»*²

El Consejo de Estado, en decisión proferida el pasado 7 de marzo de 2024, dentro del proceso con Radicación No. 11001-03-28-000-2024-00003-00, respecto de la intervención de terceros precisó lo siguiente:

“67. La posibilidad de intervención de terceros en el proceso de nulidad electoral, se encuentra consagrada en el artículo 228 de la Ley 1437 de 2011; no obstante dicha disposición no establece los límites de la misma, por lo que en aplicación del artículo 296 del

² Providencia del 7 de marzo de 2024, emitida por la Sección Quinta, con ponencia del Magistrado (E): LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, dentro del proceso con Radicación: 11001-03-28-000-2024-00003-00

CPACA, resulta procedente acudir al artículo 223 de la misma ley, que a propósito de la coadyuvancia en los procesos de simple nulidad, señala que «(e)l coadyuvante podrá independientemente **efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte en la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta**». (negrillas fuera del texto).

68. El anterior precepto, está en consonancia con el artículo 71 del Código General del Proceso, según el cual el coadyuvante «tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y **podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio**» (el destacado es nuestro).

69. Corolario de lo expuesto y de conformidad con la integración normativa citada, es dable concluir que en el proceso de nulidad electoral está permitida la participación de terceros, pero ésta se encuentra limitada a: (i) aquellas actuaciones permitidas a la parte a la que adhiere, (ii) no se deben oponer a los que realice a quien coadyuva y (iii) no deben implicar disposición del derecho en litigio.

70. Asimismo, con fundamento en las normas antes citadas, esta Sección ha considerado improcedente que un tercero interviniente asuma posturas que son propias de la parte a la cual adhiere por lo que al coadyuvante solo le es dable nutrir argumentativamente al sujeto procesal que apoya³.

71. En ese entendido, la Sala Electoral del Consejo de Estado ha rechazado peticiones de terceros intervinientes como las consistentes en la aclaración de providencias⁴, que se declaren nulidades procesales⁵ o se expongan cargos nuevos⁶, cuando tales peticiones no fueron realizadas en primera medida por alguna de las partes.

72. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se aclara que la Sala solo estudiará los cargos presentados en la demanda y las consideraciones que los terceros hicieran para nutrir argumentativamente tales aspectos; no obstante, no se tendrán en cuenta nuevos cargos o planteamientos diferentes a los realizados la parte actora, en tanto estos no pueden disponer del litigio.

73. Por ejemplo, se estima que el coadyuvante va más de allá de

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 27 de marzo de 2014, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 54001-23-31-000-2012-00001-03. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 24 de agosto de 2016. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez. Rad. 73001-23-33-000-2016-00079-03. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 2 de mayo de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00623-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 25 de septiembre de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 63001-23-33-000-2019-00029-01

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 23 de octubre de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio Rad. 11001-03- 28-000-2018-00621-00 (2018-00625-00 Y 2018-00616-00)

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 23 de abril de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 27001-23-31-000-2020- 00013-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 26 de enero de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 20001-23-33-000-2016-00089-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 7 de septiembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00051-00.

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta auto de 7 de marzo de 2011, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón, Rad. 11001-03- 28-000-2010-00006-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 2 de mayo de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00623-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 25 de septiembre de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 63001-23-33-000-2019-00029-01.

los cargos planteados en la demanda, cuando en una de sus intervenciones solicitó que se analicen fotografías atinentes a presuntos actos de apoyo de la demandada, en un evento público, en favor de la candidatura del señor Alexander Palacios, militante del Partido Cambio Radical, a la Alcaldía de Cantón de San Pablo Maturana, aunque dicha situación no fue planteada por el demandante dentro del término de caducidad, como una de las circunstancias específicas en las que alegó la configuración de la prohibición de doble militancia, por lo que no es de recibo estudiarla so pena de aceptar que los terceros pueden reformar las actuaciones de las parte que ayudan”.

En aplicación de la normatividad en cita, así como lo precisado en la jurisprudencia trascrita, considera la Sala que resulta procedente aceptar la intervención del citado ciudadano Molina Rojas en calidad de **impugnador** dentro del presente contencioso electoral, con las limitaciones consagradas en el artículo 223 del CPACA y advertidas por el órgano de cierre de esta jurisdicción.

3.- De las medidas cautelares en los juicios de nulidad electoral

De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del numeral 6º del artículo 277 del CPACA, la medida cautelar consistente en la suspensión provisional del acto acusado resulta procedente en el proceso electoral, la cual debe solicitarse en la demanda y resolverse en el auto admisorio.

Ahora bien, el artículo 229 del CPACA prevé la posibilidad de solicitar el decreto de medidas cautelares en los procesos declarativos que se consideren necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto de la litis y la efectividad de la sentencia; petición que deberá estar adecuadamente sustentada.

Igualmente, dispone el artículo 230 ibídem, que una de las modalidades de medida cautelar es la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, estableciendo seguidamente en el artículo 231 que la referida medida procederá *“por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.*

Frente al tema de la suspensión provisional de un acto de contenido electoral, resulta válido traer a colación lo señalado por el órgano de cierre de esta jurisdicción⁷, el cual ha precisado lo siguiente:

“46. De lo anterior se colige respecto de la suspensión provisional del acto en materia electoral que: (i) la solicitud del accionante procede por violación de las disposiciones normativas constitucionales o legales invocadas en el escrito correspondiente; (ii) dicha violación surge del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la misma⁸.

47. Al respecto, la doctrina ha destacado⁹ que, con la antigua codificación, - Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una manifiesta infracción de las disposiciones invocadas como violadas, esto es, una transgresión grosera, de bulto, observada prima facie¹⁰.

48. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, en la demanda o en escrito separado antes de la admisión de esta, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como violadas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su escrito de demanda para que sea procedente la medida cautelar¹¹.

49. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio de las normas invocadas por el demandante y confrontarlas con los argumentos y pruebas presentadas en esta etapa del proceso, para efectos de proteger la efectividad de la sentencia”.

En ese orden de ideas y de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la carga de demostrar al menos sumariamente la configuración del requisito para el

⁷ Providencia proferida el 16 de febrero de 2023 por la Sección Quinta, con ponencia de la Magistrada Dra.: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, dentro del proceso con Radicación: 25000-23-41-000-2022-00745-02, Demandante: Carlos Alberto López López, Demandado: Acto de elección del señor Julián Mauricio Ruiz Rodríguez como contralor Distrital de Bogotá, D.C. – Periodo 2022-2025

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 15 de noviembre de 2018, C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado No. 11001-03-28-000-2018-00133-00

⁹ BENAVIDES José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03- 27-000-2013-00014-00 (20066)

¹¹ Sobre este mismo punto consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 18 de febrero de 2016, radicación 11001-03-28-000-2016-00014-00 MP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 3 de marzo de 2016, radicación 11001-03-28-000-2016-00027-00 M.P. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala del 30 de junio de 2016, radicación 11001-03-28-000-2016-00046-00 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 9 de abril de 2015, radicación 19001-23-33-000-2015- 00044-01 MP. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, autos de 8 de octubre de 2014, radicación 11001-03-28-000-2014-00097 M. P Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sección Quinta Auto de trece 13 de agosto de 2014. Radicación 11001-03-28-000-2014-00057-00 M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

decreto de la suspensión provisional del acto electoral demandado recae exclusivamente en el actor, sin que el juzgador pueda entrar a suplir su inactividad en ese sentido, en ejercicio de sus poderes oficiosos para instruir la causa, pues, desbordaría el ámbito de su competencia como director del proceso, en esta fase inicial.

2.1.- Decisión sobre la medida cautelar solicitada en el sub júdice

En la pretensión cuarta de la demanda, se solicitó la suspensión provisional de los actos acusados, precisándose, que en el sub júdice se tramita el presente asunto respecto del Acta de Elección del señor CARLOS JULIO PLATA BECERRA, en su calidad de Alcalde del Municipio de Acacías, Meta por el periodo 2024-2027, en consecuencia se estudiará la posibilidad de suspender provisionalmente la referida acta de elección.

A pesar de que no se argumentó la solicitud de la medida cautelar, la Sala realizará el análisis teniendo en cuenta la situación fáctica y el concepto de violación descritos en la demanda, así como las pruebas aportadas.

Situación fáctica

Contó el demandante que el 11 de mayo de 1998 el Secretario de Gobierno del Municipio de Acacias (Meta), en su calidad de jefe inmediato de la señora Josefina Rodríguez, calificó su período de prueba y le otorgó una calificación de 425 puntos, es decir “*insatisfactoria*”, decisión que fue recurrida y resuelta el 2 de junio de 1998, mediante la Resolución 083 por el señor Carlos Julio Plata Becerra, en calidad de Alcalde Municipal de Acacías (hoy demandado en este contencioso electoral), confirmando la calificación, razón por lo cual mediante el Decreto 240 de 6 de julio de 1998 fue declarada insubsistente del cargo de Comisaria de Familia; acto administrativo firmado por el mencionado alcalde.

Indicó, que el 31 de octubre de 1998 mediante la Resolución 0015 de 31 de octubre de 1998 la Comisión Departamental del Servicio Civil - Departamento del Meta, ordenó al Alcalde de Acacias declarar sin efectos la

calificación en período de prueba de Josefina Rodríguez en el cargo de Comisaria de Familia; posteriormente, la citada señora Rodríguez presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual fue decidida en primera instancia el 10 de diciembre de 2002 por esta Corporación, negándose las pretensiones de la demanda; decisión que fue apelada y resuelta en segunda instancia el 1º de febrero de 2007 por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de la cual la revocó y declaró la nulidad de la Resolución 083 de 2 de junio de 1998 expedida por el señor Plata Becerra, del Decreto 240 de 06 de julio de 1998 y, a título de restablecimiento del derecho, condenó al Municipio de Acacias (Meta) a reintegrar a la demandante mediante nombramiento en propiedad al cargo de Comisaria de Familia o a uno de igual o superior jerarquía dentro de la carrera administrativa y al pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir.

Narró, que el 26 de julio de 2021 la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado dictó sentencia de segunda instancia dentro del Proceso de Repetición No. 5000123310002011004150, a través de la cual modificó la decisión del 9 de noviembre de 2016 proferida por esta Corporación, declarando patrimonial y parcialmente responsable, a título de culpa grave, al señor CARLOS JULIO PLATA BECERRA por el 50% de la condena impuesta al Municipio de Acacias en la sentencia del 1º de febrero de 2007 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado y lo condenó a reintegrar la suma de \$219.039.697 a favor del referido municipio, fijando un plazo de 6 meses para el cumplimiento de la sentencia.

Señaló, que el 29 de julio de 2023 se confirmó la inscripción del señor CARLOS JULIO PLATA BECERRA como candidato a la alcaldía de Acacias, Meta, por el Partido Conservador Colombiano.

Refirió, que el 18 de septiembre de 2023 el CNE avocó conocimiento, incorporó y decretó pruebas en relación con la solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura del demandado a la Alcaldía Municipal de Acacias - Meta, por el Partido Conservador Colombiano, con ocasión de las elecciones territoriales a celebrarse el 29 de octubre de 2023, dentro del expediente con radicado No. CNE-E-DG-2023-030922, precisando,

que en el hecho número 06 del auto en comento, se requirió a la entidad territorial para que informara si el señor CARLOS JULIO PLATA BECERRA realizó el pago ordenado en la sentencia dictada el 26 de julio de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, frente a lo cual la entidad dio respuesta el 21 de septiembre de 2023, mediante oficio suscrito por Liceth Meliza Aguilar Gamboa en calidad de Jefe de Oficina Jurídica, en el cual se dijo lo siguiente: “Así mismo, se evidencia que el 9 de diciembre de 2021 se emitió por parte del Tribunal Administrativo del Meta auto de obedézcse y cúmplase lo resuelto por el Consejo de Estado, sin que a la fecha se haya acreditado por parte del demandado el pago de la obligación.”

Comentó, que en el proceso adelantado en esta Corporación, con radicación 50001233100020110041500, la Magistrada Ponente, Doctora. Claudia Alonso Pérez se pronunció en auto del 26 de octubre de 2023 en el cual se dijo que: “A. La fecha del Pago de la sanción al señor CARLOS JULIO PLATA BECERRA se efectuó el día 25 de septiembre de 2023, es decir posteriormente a la fecha máxima de inscripción de candidaturas que fue el 29 de agosto de 2023. B. Quien efectuó el pago de dicha sanción fue la señora LEYDY JHONANA SOSA CIFUENTES; y que de acuerdo con el inciso 1 del artículo 10 del acuerdo PCSJA 21-11731 del 29 de enero del 2021 debió ser efectuado directamente por el afectado, en este caso CARLOS JULIO PLATA BECERRA; ya que este estipula: *“La constitución de depósitos judiciales se perfeccionará con la consignación respectiva, para lo cual el obligado diligenciará el formato de solicitud, denominado consignación de depósitos judiciales”*.

Destacó, que, en el auto antes referido, se ordenó la devolución del monto pagado a favor de la señora Leydy Jhonana Sosa Cifuentes; lo que, en otras palabras, significa que la sanción impuesta al señor Carlos Julio Plata Becerra no ha sido cancelada.

Mencionó, que el señor Carlos Julio Plata Becerra ofició a la Magistrada Ponente para que el Tribunal Administrativo del Meta avalara el pago efectuado, o para que le fuera devuelto a su cuenta o para que dicha suma le fuera cancelada a la Alcaldía de Acacias, hecho que no demerita o cambia la realidad; que dicho pago fue posterior a la fecha de inscripción de su candidatura.

Normas violadas y concepto de violación

Refirió, que la Constitución Política en su artículo 108, confiere al Consejo Nacional Electoral facultades precisas para revocar las inscripciones de candidaturas que incurran en causales de inhabilidad; precisando, que esta disposición constitucional otorga al Consejo Nacional Electoral la responsabilidad y la autoridad necesaria para salvaguardar la integridad del proceso electoral y garantizar que únicamente aquellos candidatos que cumplen con los requisitos establecidos por la ley puedan participar en las elecciones.

Destacó, que las inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona participe en un proceso electoral determinado, sea elegida o designada en un cargo público; cuyo objetivo primordial es lograr la moralización, idoneidad, probidad, permanencia en el servicio público e imparcialidad de quienes ingresen al empleo público (Resolución 10965 de 2023, CNE).

Señaló, que en el artículo 122 de la Constitución Política se dispone que no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado: *“...quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño”*

Indicó, que de conformidad con las pruebas aportadas se tiene que el señor Carlos Julio Plata Becerra, a la fecha de inscripción de la candidatura no había realizado el pago de la respectiva condena que le fue impuesta en la acción de repetición antes indicada, lo que lo sitúa *ipso facto* en un escenario de inhabilidad constitucional, toda vez que de conformidad con la Resolución No. 10965 de 2023, se cumplen los presupuestos para la configuración de la causal, así:

- i) Como servidor público dio lugar a que el Estado fuese condenado a una reparación patrimonial.

- ii) Está acreditado que el candidato incurrió en culpa grave, calificado así en la sentencia de Segunda Instancia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 26 de julio de 2021.
- iii) La sentencia que lo declaró patrimonialmente responsable se encuentra ejecutoriada.
- iv) El demandado Carlos Julio Plata Becerra no asumió, previo al acto de inscripción de la candidatura “*con cargo a su patrimonio el valor del daño*”, así lo señaló la Alcaldía Municipal de Acacías – Meta, mediante escrito de fecha 21 de septiembre de 2023.

Resaltó, que es claro que existen suficientes argumentos fácticos y jurídicos, así como elementos probatorios que demuestran que el señor Carlos Julio Plata Becerra está inmerso en causal de inhabilidad consagrada en el artículo 122 de la Constitución Política, pues, se encuentra acreditada la existencia de una sentencia judicial ejecutoriada en la que consta que el Estado fue objeto de una condena patrimonial producto de su conducta gravemente culposa y a la fecha de inscripción de la candidatura no había cumplió con el pago de la condena pecuniaria impuesta por el Consejo de Estado.

Pruebas allegadas por el demandante

El demandante aportó como pruebas las siguientes¹²:

1.- Resolución No. 10965 del 26 de septiembre de 2023, “*Por medio de la cual se REVOCA la inscripción de la candidatura del ciudadano CARLOS JULIO PLATA BECERRA a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE ACACÍAS – META, avalada por el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, para las elecciones de autoridades locales a celebrarse el 29 de octubre del 2023, dentro del radicado CNE-E-DG-2023-030922*”.

¹² Vistas en el índice 00002 -SAMAI-

2.- Sentencia del 26 de julio de 2021 dictada en segunda instancia por la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del proceso No. 50001-23-31-000-2011-00415-01, demandante: Municipio de Acacías – Meta, demandado: Carlos Julio Plata Becerra, acción: Repetición.

3.- Formulario E-26 AL “SOLICITUD PARA LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS Y CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DE CANDIDATURA PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS CON PERSONERÍA JURÍDICA ALCALDE”, en el cual se hace constar la inscripción del señor Carlos Julio Plata Becerra para las Elecciones Territoriales 29 de octubre de 2023 por el Partido Conservador Colombiano.

4.- Auto del 26 de octubre de 2023 proferido dentro del proceso de Repetición No. 50001-23-31-000-2011-00415-00, en el cual se ordenó la devolución del título de depósito judicial por valor de \$219.029.697 a la señora Leidy Johanna Sosa Cifuentes y se advirtió que la citada “no informó en este asunto el concepto por el cual lo realizó, no se tiene certeza que efectivamente sea para el pago de la condena proferida en este asunto y confirmada por el Consejo de Estado, razón adicional para que no se ordene su entrega al beneficiario de la condena aquí proferida”.

Pronunciamientos frente a la medida

El ciudadano José Enrique Molina Rojas, se pronunció frente a la medida cautelar, solicitando que sea denegada¹³.

Explicó, que de acuerdo con el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política la acción de repetición pretende proteger el patrimonio público y preservar la moralidad administrativa.

Precisó, que en la Sentencia C-957 de 2014 con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte Constitucional señala que la responsabilidad patrimonial de la que se ocupa la segunda parte del artículo 90 de la Constitución *tiene un carácter “reparatorio o resarcitorio”*, ya que busca el

¹³Memorial del 15 de diciembre de 2023, visible en el índice 00020 del expediente digital -SAMAI-

reintegro al Estado del valor de la condena que tuvo que pagar como consecuencia del daño antijurídico causado a la víctima, imputable al dolo o la culpa grave del agente, a fin de proteger de manera integral el patrimonio público.

Indicó, que la acción de repetición tiene una función resarcitoria (artículo 2 de la Ley 678 de 2001); cumple una función preventiva (artículo 3 de la Ley 678 de 2001) y tiene una función retributiva (artículo 2 de la Ley 678 de 2001).

Afirmó, que la acción de repetición no tiene el carácter sancionatorio que el demandante le quiere atribuir, sino que quiere constituir una limitación desproporcionada a los derechos políticos para afectar la legalidad del acto de elección demandado, lo que resulta contrario a la Constitución Nacional y a la Convención Americana de Derechos Humanos.

Resaltó, que en este caso no existe declaratoria de responsabilidad fiscal, precisando, que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "*Pacto de San José de Costa Rica*" aprobado por la Ley 16 de 1972, en su artículo 23 establece que, los derechos políticos sólo pueden ser restringidos, entre otras circunstancias, por "*condena de juez competente en proceso penal*".

Trajo a colación los contenidos normativos del artículo 122 de la Constitución Política cuyo inciso final fue modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 2009, precisando, que el mencionado acto legislativo fue analizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-541 de 2010 en la cual se ratificó lo expuesto en la Sentencia C-551 de 2003 en el sentido de que la segunda parte de la disposición constitucional, alude a condenas impuestas en procesos penales.

Indicó, que la inhabilidad contenida en el artículo 122 de la Constitución Política excluye los fallos de naturaleza administrativa; conclusión que surge de las sentencias referidas en precedencia, precisando, que en sus análisis a la luz del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "*Pacto de San José de Costa Rica*" llega a la interpretación de que los derechos políticos no pueden restringirse por un fallo de naturaleza distinta a la

penal, como ocurre en este caso, en el cual la fuente del medio de control incoado es la Sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado que modificó la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 9 de noviembre de 2021 dentro del Proceso con radicado No. 50001233100020110041501.

Concepto del Ministerio Público

La Señora Agente del Ministerio Público, allegó su Concepto No. 007 el cual se encuentra registrado en el índice 00047 del expediente digital .SAMAI-, en el cual indicó que no es procedente decretar la medida cautelar petitionada en la demanda.

Explicó, que la acción de repetición es un desarrollo directo del artículo 90 Constitucional y como tal es de carácter civil, contenido patrimonial y resarcitorio o indemnizatorio, jamás sancionatorio, al igual que tampoco se relaciona en manera alguna con la responsabilidad derivada de la gestión fiscal.

Refirió, que si bien es cierto que a la fecha de inscripción de la candidatura del demandado se encontraba insoluto la condena impuesta en la acción de repetición que se adelantó en su contra, también lo es que no puede desconocerse que más allá de la indubitable existencia de una sentencia ejecutoriada que impone al candidato inscrito, y a la postre elegido, una obligación de pago o reintegro en favor de la entidad territorial afectada con su muy anterior conducta, (no una sanción), lo cierto es que esa no configura la premisa fáctica que en forma restrictiva se contiene en el inciso sexto del artículo 122 Constitucional, ya invocado, en cuanto exige para la configuración de la inhabilidad, en concordancia con el derecho internacional y la interpretación constitucional de la misma, la existencia de una sentencia de naturaleza penal en la cual se califique la conducta funcional, lo cual fue precisado por la Corte Constitucional desde la sentencia C-551-2003, al analizar de manera amplia la modificación del artículo 122 Constitucional.

Destacó, que, en el mismo sentido, el Consejo de Estado en forma pacífica ha sentenciado que los servidores públicos condenados patrimonialmente en acciones de repetición no quedan inhabilitados para ser

congresistas, debido a la interpretación restrictiva de las causales de inhabilidad política consagradas en la Constitución y en las leyes electorales, conforme con la cual la inhabilidad establecida en el artículo 122 de la Carta, en cuanto a la condena judicial, debe interpretarse con una limitación: la causal solo se configura cuando la condena se produce en un proceso penal, por lo cual cualquier otra condena judicial, como las que devienen de la jurisdicción contencioso administrativa, en acciones de repetición por ejemplo, no constituyen una inhabilidad electoral.

Precisó, que las conclusiones de las altas cortes son concordantes con el alcance dado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Concluyó, reiterando que si bien es claro que existe una condena en acción de repetición frente al actual Alcalde electo (y posesionado) del Municipio de Acacias, la cual se hallaba insoluta a la fecha de inscripción de su candidatura, a la fecha de la decisión final del Consejo Nacional Electoral e, incluso hoy día, no puede afirmarse con certeza del pago real y total de la misma en favor de la entidad pública acreedora, esta situación no configura la inhabilidad deprecada en la demanda, conforme ya fue explicado, al no corresponder a una condena penal.

Posición de la Sala

La Sala considera que en esta etapa inicial del proceso no resulta viable decretar la medida cautelar solicitada, por las siguientes razones:

Concreta la Sala que, en el sub lite en criterio del actor, el acto demandado debe ser suspendido por cuanto se configura respecto del elegido demandado lo previsto en el artículo 122 de la Constitución Política, toda vez que, a la fecha de inscripción de su candidatura para la Alcaldía Municipal de Acacias, no había realizado el pago de la condena impuesta en la acción de Repetición No. 50001-23-31-000-2011-00415-00.

Ahora bien, el inciso sexto del artículo 122 de la Constitución, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2009, prevé que tampoco

podrá ser inscrito como candidato a cargo de elección popular, ni elegido quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

La Corte Constitucional en Sentencia C-541 proferida el 30 de junio de 2010, respecto de la modificación incluida en el canon constitucional, señaló que se estaba a lo resuelto en la Sentencia C-551 de 2003, en la cual concluyó que la inhabilidad contenida en la citada disposición se configura en la determinación del actuar doloso o gravemente culposo por parte del elegido que se haya realizado en sentencia judicial ejecutoriada en un proceso penal, lo cual se armoniza con lo previsto en el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José) que hace parte integral del bloque de constitucionalidad.

Por su parte, en el órgano de cierre de esta jurisdicción se han presentado dos interpretaciones frente a la misma causal de inhabilidad electoral, es decir, de un lado, aquella que concuerda con la interpretación de la Corte Constitucional a la cual se hizo referencia anteriormente y, de otro, la que considera que la condena donde se ha determinado la culpa grave o el dolo del elegido puede haberse efectuado en cualquier clase de proceso de responsabilidad dictado por esta jurisdicción.

Frente a la primera interpretación, en concepto emitido el 18 de octubre de 2012, la Sala de Consulta y Servicio Civil, determinó que la inhabilidad contenida en el artículo 122 de la Constitución Política excluye los fallos de naturaleza administrativa apoyando su tesis en las sentencias de la Corte Constitucional y en la emitida por la Sección Quinta el 21 de septiembre de 2011, Exp. No 2010-0030, 2010-0039, 2010-0042 y 2010-0052 y, literalmente, señaló: *“A igual conclusión llegó la Sección Quinta del Consejo de Estado al estudiar el caso de una persona contra la cual existía una sentencia condenatoria en firme dictada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en acción de repetición y que aspiraba a ser elegida en un cargo de representación popular, al respecto indicó: “2° Que según la jurisprudencia constitucional analizada, que constituye cosa juzgada erga omnes, la segunda frase del inciso final del artículo 122 constitucional, de acuerdo con pactos*

internacionales, la inhabilidad allí establecida sólo es predicable cuando el daño patrimonial al Estado se declara en proceso de carácter penal; por lo cual no procede por razón de sentencias de carácter administrativo. En tal virtud no se configura uno de los elementos de ésta, al no ser una sentencia proferida en un proceso penal la que declaró la culpa grave o el dolo”

En lo tocante a la segunda interpretación, es posible traer a colación apartes de la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 21 de julio de 2015¹⁴ en un proceso de Pérdida de Investidura, en la cual señaló:

*“El artículo 122 in fine de la Constitución Política, establece una causal de inhabilidad diferente a las consagradas en el artículo 179 ibídem, la cual dispone que no podrá ser congresista una persona que haya causado una condena patrimonial al Estado, con ocasión de una conducta calificada como dolosa o gravemente culposa en una sentencia judicial ejecutoriada. **En concepto de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo la inhabilidad instituida en el artículo 122 de la Constitución in fine, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2004, se configura en virtud de una sentencia condenatoria en firme dictada también por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en acción de repetición.** Así lo dejó claramente definido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 22 de septiembre de 2009 (C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón) en la que confirió este alcance al supuesto fáctico de la causal de inhabilidad en estudio. (...) El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política tuvo como origen el Acto Legislativo No. 1 de 2004, relativo a la pérdida de derechos políticos(...) En el historial del proceso de formación del acto de reforma constitucional no consta que el Constituyente hubiese circunscrito la inhabilidad contemplada en la segunda parte del inciso quinto del artículo 122 constitucional, a que la sentencia judicial condenatoria fuese de carácter penal. Refuerza este aserto el que con la modificación introducida por el artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2009, el texto del inciso 5° del artículo 122 se separó en dos incisos (5° y 6°), **de modo que quedaron claramente diferenciadas las conductas constitutivas de infracción a la ley penal, de las de naturaleza ajena a ese carácter.** En ninguno de los debates del proyecto de reforma al inciso quinto, se consideró que la sentencia de la que se habla en la parte final de ese inciso tuviese que ser de naturaleza penal. Aunque no se consignó una explícita explicación, de los numerosos debates sobre el artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2009 se infiere que se optó por separarlos habida cuenta de que entre los incisos 4° y 5° no existía una relación de dependencia jurídica ni finalística. A la postre ello condujo a que se consagraran positivamente como reglas jurídicas autónomas e independientes”.*
(Resaltado fuera de texto)

¹⁴ Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, dictada dentro del proceso con Radicación número: 11001-03-15-000-2012-00059-00(PI)

Como puede apreciarse, para la Sala existen en la actualidad dos interpretaciones al interior del órgano de cierre de esta jurisdicción sobre la misma premisa normativa, razón por la cual no resulta procedente, en esta etapa inicial del proceso, y sin que implique un prejujuamiento, entrar a suspender el acto administrativo acusado, pues, esta Colegiatura debe definir cuál de las tesis señalada es la más apropiada para definir el caso concreto; decisión que solo resulta viable esgrimir en la sentencia que ponga fin a esta instancia judicial después de que se realice el debate correspondiente.

Finalmente, señala la Sala que se comparten los argumentos que se han proferido dentro de los otros dos (2) procesos que se adelantan en esta Corporación en contra del mismo demandado y por la misma causal de nulidad electoral, relacionados con la existencia de una duda razonable que conlleva a que la decisión sea la de negar la suspensión provisional deprecada¹⁵.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral promovida por el señor **JAIRO JOSE MEDINA MÉNDEZ**, en contra de **CARLOS JULIO PLATA BECERRA** y el **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**.

SEGUNDO: NOTIFICAR por estado electrónico el presente proveído a la parte actora, de conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 277 del C.P.A.C.A.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente el presente proveído al señor **CARLOS JULIO PLATA BECERRA** y al **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** a través de los canales digitales indicados en la demanda, siguiendo los lineamientos establecidos en el literal a) del numeral 1º del artículo 277 del CPACA, adjuntando copia de la demanda junto con sus anexos, del auto

¹⁵ Argumentos que fueron vertidos en las providencias del 22 y 23 de febrero de 2024, dentro de los expedientes 50 001 23 33 000 2023 00344 00 y 50001-23-33-000-2023-00338-00, con ponencias de las Magistradas Claudia Patricia Alonso Pérez y Teresa Herrera Andrade.

inadmisorio, del auto que rechazó parcialmente la demanda, del auto que corrió traslado de la medida cautelar y de esta providencia. De no ser posible la notificación personal, se deberá proceder de conformidad con lo dispuesto en los literales b) y c) del numeral ibídem.

Se advierte a los demandados que la contestación de la demanda debe reunir los requisitos previstos en el artículo 175 del CPACA, cuyo numeral 7 fue modificado por el artículo 37 de la Ley 2080 de 2021 y que deberán aportar las pruebas que tengan en su poder y quieran hacer valer en el proceso, de acuerdo con el deber indicado en el numeral 10 del artículo 78 del CGP.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente esta providencia a la Procuraduría Judicial II Administrativa delegada ante esta Corporación, como lo ordena el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

QUINTO: CORRER traslado de la demanda **a los demandados y al Ministerio Público**, para los efectos y por el término previsto en el artículo 279 del CPACA.

De acuerdo con lo previsto en el literal f) del artículo 277 del CPACA, el traslado de la demanda y los anexos quedarán a disposición en el sistema de gestión judicial SAMAI, para lo cual deberán solicitar a la secretaría del tribunal el correspondiente acceso.

SEXTO: INFORMAR de la existencia del presente proceso, a través del sitio web de la Rama Judicial y en la página web del Tribunal Administrativo del Meta, publicando la demanda, sus anexos, auto que corrió traslado de la medida cautelar y la presente providencia.

SÉPTIMO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO: ACEPTAR la intervención del ciudadano José Enrique Molina Rojas en calidad de **impugnador** dentro del presente contencioso

electoral, con las limitaciones consagradas en el artículo 223 del CPACA, de conformidad con los argumentos citados en la parte considerativa de este proveído.

NOVENO: ADVERTIR que de conformidad con el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P., en concordancia con lo previsto en el artículo 3º de la Ley 2213 del 13 de junio de 2022¹⁶, las partes e intervinientes o apoderados, una vez notificados, deberán remitir a las direcciones electrónicas suministradas por las otras partes, inclusive el Ministerio Público, un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a esta Corporación.

Finalmente, con el fin de garantizar los derechos de publicidad, defensa y contradicción, se informa que el **único canal habilitado** por esta Corporación para la visualización de los documentos que conforman el expediente digital **y la recepción de correspondencia**, es el aplicativo SAMAI, para lo cual deberán ingresar al siguiente enlace: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087/> y seleccionar las opciones de “consulta de procesos” o “memoriales y/o escritos”, según sea el caso, no sin antes haber solicitado el acceso al expediente a través de la opción “acceso a expedientes” que también se encuentra dentro del referido enlace y creado el respectivo usuario dentro del aplicativo. En caso de presentar inconvenientes para el cargue de correspondencia, de manera supletoria, únicamente solo se podrá remitir correspondencia al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación: sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co, **advertiéndose que el envío a otro canal digital no será tenido en cuenta.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión extraordinaria de la fecha, Acta: 009

(Firmado electrónicamente)

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

¹⁶ “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA VIGENCIA PERMANENTE DEL DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA IMPLEMENTAR LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LAS ACTUACIONES JUDICIALES, AGILIZAR LOS PROCESOS JUDICIALES Y FLEXIBILIZAR LA ATENCIÓN A LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE JUSTICIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

Magistrada

(Impedido¹⁷)

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado

Firmado a través del aplicativo SAMAI. El documento podrá ser validado en la siguiente URL: <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

¹⁷ Según providencia del 18 de diciembre de 2023, registrado en el índice 00021 -SAMAI-