



Demandante: Fabian Díaz Plata y otro
Demandado: Javier Orlando Acevedo Beltrán, alcalde designado de Girón
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00006-01 Acumulado

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

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., seis (06) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 68001-23-33-000-2023-00006-01 Acumulado
Demandantes: FABIAN DIAZ PLATA Y PARTIDO ALIANZA VERDE
Demandado: ACTO DE DESIGNACIÓN DEL SEÑOR JAVIER ORLANDO ACEVEDO BELTRÁN COMO ALCALDE DE GIRÓN (SANTANDER)

Temas: Vinculatoriedad del acuerdo de coalición, conformación de ternas para suplir las faltas absolutas de alcaldes, parágrafo 3° del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a resolver el recurso de apelación propuesto por el partido político Alianza Verde, contra la sentencia del 10 de mayo de 2023, en la que el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda, contra la Resolución 27040 de 2022, por medio de la cual el gobernador encargó como alcalde municipal de Girón al señor Javier Orlando Acevedo Beltrán.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda con radicado 2023-00006-00

1. El señor Fabian Diaz Plata¹, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139² de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda contra la Resolución 27040 del 29 de noviembre de 2022, por medio de la cual, el gobernador de Santander designó al demandado como alcalde de Girón para lo que resta del período 2020-2023.

1.1.1. Hechos

2. Sostuvo que el 3 de diciembre de 2020, la Sección Quinta del Consejo de Estado³ declaró la nulidad del acto de elección por voto popular del alcalde de Girón, señor Carlos Román Ochoa⁴, período 2020-2023. Posteriormente, a través de un fallo de tutela, se dejó incólume su postulación democrática, por lo que el mandatario volvió a su empleo.

¹ Adujo la condición de senador de la República y presentó la demanda el 11 de enero de 2023.

² "Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas."

³ Sin detallar radicado; no obstante, se refiere a la sentencia del 3 de diciembre de 2020, en la que la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró, con efectos ex nunc, la nulidad de la elección, al considerar que el demandado estaba inmerso en la causal de anulación de doble militancia en la modalidad de apoyo.

⁴ Postulado por el partido Alianza Verde en coalición.



3. Aseveró que la Corte Constitucional en sentencia SU 213 de 2022⁵, revocó el amparo concedido por el juez de tutela al concluir que la decisión adoptada por el operador electoral se encontraba ajustada a derecho, por lo que se mantenía en firme la nulidad deprecada.

4. Indicó que, como consecuencia de la decisión del órgano de cierre constitucional, se generó la vacancia absoluta del empleo de alcalde. En consecuencia, el gobernador del departamento de Santander, en uso de sus facultades constitucionales y legales, profirió la Resolución 27040 de 2022, mediante la cual designó al demandado para lo que resta del período.

1.1.2 Normas violadas y concepto de la violación

5. Las normas que consideró desconocidas con la expedición del acto enjuiciado son los artículos 314 de la Constitución Política, 106 de la Ley 136 de 1994 y 29 de la Ley 1475 de 2011, lo anterior bajo los siguientes supuestos.

6. Señaló que el gobernador de Santander con abuso de poder “desestimó” la terna presentada por el partido Alianza Verde para reemplazar al alcalde de Girón. Para sustentar su predicamento, sostuvo que las colectividades políticas se coalicionaron a través del pacto denominado “*Carlos Román Alcalde*” para inscribir el mandatario al que se le anuló la elección, a saber, los partidos Liberal, Conservador, AICO, de la “U”, ASI, MAIS, Cambio Radical y Alianza Verde, siendo esta última a la que pertenecía el señor Carlos Alberto Román Ochoa.

7. Ilustró que en el numeral 12 del acto demandado, se indicó que los partidos Liberal y Conservador postularon a la señora Marisol Pinzón Sierra⁶, AICO al señor Carlos Leonardo Hernández y, Alianza Verde a los señores Herlver Crispiano Álvarez Castro, Claudia Milena Jaime Delgado y Juan Pablo Villamizar⁷.

8. No obstante, el nominador decidió en la resolución demandada⁸, que las colectividades coaligadas no allegaron una terna; por el contrario, postularon 5 candidatos, lo que le permitió concluir que al no darse cumplimiento al artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, podría designar a una persona perteneciente a cualquiera de las agrupaciones que participaron en el acto de inscripción del alcalde de Girón elegido por voto popular, que generó la vacancia absoluta.

9. A su juicio, con este proceder, el gobernador de Santander al expedir el acto demandado desconoció las normas mencionadas, al no designar en el empleo de alcalde de Girón, a un ciudadano de la terna enviada por el Partido Alianza Verde.

⁵ Referencia: expediente T-8.521.438 <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/SU213-22.htm>

⁶ Si bien en la demanda no refirió al partido Cambio Radical, éste también la postuló.

⁷ En su escrito inicial señaló que la U y ASI informaron que no designarían candidato.

⁸ Véase numeral 15 de las consideraciones.



1.1.3 Actuaciones procesales relevantes

10. Con auto del 12 de enero de 2023, se inadmitió la demanda por no acreditar las direcciones de notificación del demandado y su consecuente traslado. El 20 del mismo mes y año, la magistrada sustanciadora del Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor.

1.1.3.1 Contestaciones

11. El **departamento de Santander**, por conducto de su representante judicial⁹, solicitó se nieguen las pretensiones, al considerar que la Resolución 27040 del 29 de noviembre de 2022 no desconoce las normas alegadas, toda vez que el alcalde designado es militante del partido Conservador, colectividad que integró la coalición “*Carlos Román Alcalde*”.

12. Por lo anterior, sostuvo que no existe argumento alguno que impida mantener su presunción de legalidad, en tanto, se ciñó a todas las normas que regulan su expedición. Para el efecto señaló:

(...) dentro de los antecedentes administrativos del acto administrativo acusado reposan las pruebas en las que se soporta el nombramiento [que] corresponden al i) CERTIFICADO DE FILIACIÓN POLÍTICA del ingeniero Acevedo Beltrán como militante del partido CONSERVADOR, ii) la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil que da cuenta de la conformación de la COALICIÓN “CARLOS ROMAN ALCALDE”, así como la iii) hoja de vida del ciudadano nombrado mediante la resolución acusada. Todo lo anterior da cuenta de la estricta sujeción a la normativa aplicable y necesaria para dictar el acto administrativo acusado.

13. Sostuvo que en el acuerdo de coalición que rige el presente asunto, se estableció cómo debería conformarse la terna para el reemplazo del alcalde de Girón en caso de falta absoluta. Indicó que en este se señaló, que el partido Alianza Verde gozaría de pleno derecho para postular el nombre del segundo y tercer integrante siempre y cuando ninguno de los coaligados lo haya hecho en el término de 10 días hábiles.

14. Conforme con ello, concluyó que:

(...) el acto administrativo designando a Javier Orlando Acevedo no se produjo únicamente por la inexistencia de la terna, ante la existencia de 5 postulaciones, 3 de ellas, los del partido alianza verde entregados de manera extemporánea, sino precisamente por la imposibilidad de subrogación por parte del VERDE en presentar una terna inconsulta con los demás partidos, habida cuenta de los nombres postulados por el partido AICO, así como LIBERAL Y CONSERVADOR, si fueron presentados, y en tal virtud conforme a los efectos vinculantes del último inciso del párrafo primero de la cláusula décima primera del acuerdo de coalición, no era posible la subrogación en cabeza del PARTIDO ALIANZA VERDE, ante la ausencia del elemento condicional establecido en el acuerdo y por lo tanto procedía el mecanismo establecido en el párrafo 3 del artículo 29 de la ley (sic) 1475 de 2011 conforme legal y constitucionalmente lo hizo el señor Gobernador.

⁹ Abogado Jorge Carlos Orozco Camacho, identificado con la CC 91.509.015 y la TP: 139.713 del CSJ.



15. La **Registraduría Nacional del Estado Civil**¹⁰, a través de apoderado solicitó ser desvinculada del presente medio de control, al proponer la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

16. El **demandado**¹¹, en sus argumentos de defensa aseveró que su designación como alcalde de Girón cumplió con el mandato establecido en el acuerdo de coalición y lo normado en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

17. Manifestó que el demandante pretende que el designado sea una persona del partido Alianza Verde, al considerar que la terna enviada por la colectividad era la única válida para sustentar el acto electoral, lo cual a la luz del acuerdo de voluntades de los coaligados no es así, en tanto todos estaban en la posibilidad de presentar candidatos y de ellos ser seleccionado el alcalde que se encargaría del municipio de Girón.

18. Por lo anterior, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda.

1.2 La demanda con radicado 2023-00016-00

19. El representante legal del partido Alianza Verde¹², a través del medio de control establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, la nulidad de la Resolución 27040 del 29 de noviembre de 2022, proferida por el gobernador de Santander, en la que se designó como alcalde de Girón, al señor Javier Orlando Acevedo Beltrán.

1.2.1 Hechos

20. Reiteró en sus hechos, la exposición que se hizo en la demanda 2023-00006-01, respecto de cómo se generó la vacante absoluta del cargo de alcalde municipal de Girón.

21. Adicionó que, el 20 de octubre de 2022, el gobernador de Santander profirió la Resolución 23680, en la que designó al demandado mientras se surtía el trámite de conformación de la terna.

22. Mostró que el 26 de ese mismo mes y año, el partido Alianza Verde le solicitó al gobernador que requiriera a todas las colectividades que integraron el acuerdo de coalición por medio del cual se inscribió el alcalde del que se predica la falta absoluta; petición que fue atendida por el primer mandatario departamental al día siguiente.

23. Indicó que los partidos Unidad Nacional¹³ y Alianza Social Independiente enviaron una comunicación en la cual informaron que no participarían en el proceso de conformación de la terna para la alcaldía de Girón, a causa de la falta de consenso entre las demás colectividades políticas y consecuente incumplimiento del acuerdo de

¹⁰ Abogado Omar Vicente Guevara Parada, identificado con la CC 17.414.049 y TP: 108.887.

¹¹ A través del apoderado Daniel Caicedo Guerrero, identificado con la CC 13.892.652 y la TP: 312.727.

¹² Señor Jaime Navarro Wolf identificado con la CC 14.443.372.

¹³ Hoy partido de la Unión por la Gente.



coalición. Esa es la razón por la que el partido Alianza Verde procedió a conformar en su totalidad la lista de los ternados, de conformidad al acuerdo de coalición¹⁴.

24. Ante la falta de conceso, fue la Alianza Verde quien remitió al nominador la totalidad de los candidatos que integran la terna, conforme lo señaló el parágrafo del artículo 11 del acuerdo de coalición.

25. No obstante, el gobernador de Santander decidió designar al demandado basado en: "... argumentos contrarios a la Ley y al acuerdo de coalición celebrado entre las colectividades políticas, ya que el único Partido autorizado para presentar directamente la terna era la Alianza Verde, esto quiere decir que cualquier otra postulación radicada por otro partido o movimiento no debería ser tomada en cuenta".

26. Aseveró que el señor Acevedo Beltrán no pertenece a ninguno de los partidos y movimiento políticos que conformaron la coalición, por la que fue electo como alcalde Carlos Alberto Román Ochoa.

1.2.2 Concepto de la violación

27. A su juicio, con la expedición del acto demandado, se desconocieron los artículos 314 de la Constitución, 137 y 275.5 de la Ley 1437 de 2011.

28. Respeto del artículo 275.5 del CPACA, sostuvo que en este caso, el nombrado no cumple con los requisitos y calidades para ostentar el empleo, "debido a que no pertenece a ninguno de los partidos y movimientos políticos Conservador, Cambio Radical, Liberal Colombiano, ASI, AICO, Unidad Nacional (De la U), MAIS, y Alianza Verde, los cuales conformaron la coalición, para postular al señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA."

29. Sostuvo que el artículo 314 de la Constitución Política contempla la potestad nominadora del gobernador cuando se presente una vacancia absoluta de algún alcalde de su circunscripción, prerrogativa que debe respetar el partido, grupo o coalición por la cual fue elegido éste.

30. Concluyó, que al no ser el demandado miembro de alguna de las colectividades que integró el acuerdo de coalición, se concreta la falta de requisitos para ser designado alcalde de Girón, en tanto no acreditó las calidades que consagra del artículo 314 superior.

¹⁴ Refirió a la cláusula 11 del acuerdo de coalición que señala: CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: MECANISMO PARA LA ELECCIÓN DE TERNA EN CASO DE REMPLAZO DEL CANDIDATO ELECTO. En caso de presentarse una falta temporal o absoluta del (de la) candidato (a) electo (a), las partes han determinado establecer el presente mecanismo: A. Un (1) nombre será postulado por el PARTIDO ALIANZA VERDE. B. Un (1) nombre será postulado por acuerdo entre los Partidos Políticos (i) PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, (ii) PARTIDO SOCIAL DE LA UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U, (iii) PARTIDO CAMBIO RADICAL y el (iv) PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO. C. Un (1) nombre será postulado por acuerdo entre los Partidos Políticos y Movimientos políticos (i) MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL "MAIS", (ii) PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE "ASI", (iii) EL MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS DE COLOMBIA "AICO" PARÁGRAFO PRIMERO. Cuando el PARTIDO ALIANZA VERDE, requiera a los demás Partidos Políticos, Movimientos Políticos y/o Grupos Significativos de Ciudadanos el nombre del segundo y tercer integrante de la terna, estas colectividades gozaran de diez (10) días hábiles para suministrar el mencionado nombre. Una vez vencido el término indicado, el PARTIDO ALIANZA VERDE, gozará de pleno derecho para postular el nombre del segundo y tercer integrante siempre y cuando ninguno de los partidos coaligados haya postulado en el término previsto anteriormente"



31. Adujo que por esta misma causa, el gobernador de Santander incurrió en una infracción de norma superior (art. 314 CP) y en una expedición irregular por no seguir el procedimiento establecido en el parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011. Por estas mismas razones solicitó la suspensión provisional del acto demandado.

1.2.3 Actuaciones procesales relevantes

32. El 1 de febrero de 2023, el Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda y negó la prosperidad de la medida cautelar¹⁵.

33. Mediante auto del 15 de febrero de 2023, se acumularon los procesos¹⁶.

1.3 Auto que decide la viabilidad de dictar sentencia anticipada de conformidad con el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011

34. En decisión del 3 de marzo de 2023, el tribunal negó la prosperidad de las excepciones previas propuestas¹⁷, decretó las pruebas aportadas por las partes y por último sostuvo que el problema jurídico se limitará a determinar:

(...) si incurre en las causales de nulidad acusadas, la designación del señor Javier Orlando Acevedo Beltrán, con cédula 91.525.643 como alcalde municipal de Girón Santander, para el restante periodo constitucional 2020-2023, contenida en la Resolución No.27040 del 29 de noviembre de 2022, proferida por el Gobernador de Santander.

Resolver, si, dicha designación, respeta el artículo 314, segundo inciso de la Constitución Política de Colombia que impone en estos eventos, de vacancia absoluta, “respetar el partido o grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido”, con el procedimiento que establece el parágrafo 3 del Art.29 de la Ley 1475 de 2011, valga decir, si el gobernador de Santander, omitió considerar la terna presentada por el partido Alianza Verde, para de allí, elegir a quien designaría como alcalde del municipio de Girón. Negrillas propias del texto.

1.4 Alegatos de conclusión y concepto de la Procuraduría

35. Luego de vencido el término respectivo intervinieron los siguientes sujetos procesales:

36. La **gubernación de Santander** reiteró los argumentos de la contestación de la demanda.

37. En conclusión señaló que: i) el demandado es militante activo del partido Conservador y, conforme lo dijo la RNEC esa colectividad integró la coalición del

¹⁵ Lo anterior al considerar que la terna entregada por las colectividades fue allegada al nominador de forma extemporánea, es decir, excediendo el término de 10 días que consagra el parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

¹⁶ En esta decisión se ordenó, entre otros: decretar la acumulación de los procesos de nulidad electoral radicados bajo los números: i) 680012333000-2023-00006-00 y; ii) 680012333000-2023-00016-00; ordenar a la Secretaría de la Corporación registrar, de ahora en adelante, las actuaciones surtidas en los procesos acumulados, en el expediente principal: 680012333000-2023-00006-00 y, iii) una vez ejecutoriada esta providencia, y vencido el término de traslado de la demanda, que se corrió en el radicado 680012333000-2023-00016-00., reingrese al despacho ponente, para fijar fecha y hora de la audiencia inicial prevista en el Art. 283 ib.

¹⁷ Indebida integración del litisconsorcio necesario (vinculación municipio de Girón), falta de acreditación de la condición de senador del demandante en el radicado 2023-00006 y la ineptitud de la demanda. Frente a la falta de legitimación en la causa de la RNEC, la dirigió a la sentencia.



alcalde electo para el período 2020-2023, ii) la terna de Alianza Verde fue extemporánea, esto es, fue enviada al nominador, luego de los 10 días hábiles de plazo que le otorga el parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, iii) no se remitió formalmente una terna sino una lista de postulados, es decir, 5 ciudadanos, quienes no provinieron del consenso de las respectivas colectividades, razones suficientes para que pudiera designar al señor Acevedo Beltrán.

38. Todas estas circunstancias a su juicio, hacen que se mantengan la legalidad del acto.

39. El **Ministerio Público** solicitó se niegue la nulidad del acto acusado al considerar que:

“Los partidos AICO, liberal y Conservador, al momento de informar su designado para integrar la terna, lo hicieron desconociendo (sic) el acuerdo de coalición, en tanto no tenían derecho único a designar, sino que debían hacerlo por acuerdo con otros partidos así, AICO por acuerdo con MAIS, y Liberal y Conservador con acuerdo entre estos dos y además con los partidos: (ii) PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U. (iii) PARTIDO CAMBIO RADICAL. (Regla del acuerdo de coalición – vinculante) En consecuencia, conforme a los acuerdos de coalición, el derecho a designar la terna era del Partido Alianza Verde porque los demás guardaron silencio, y los únicos que designaron lo hicieron contraviniendo el acuerdo”.

40. Concluyó que, al ser el partido Alianza Verde el único facultado para postular la terna conforme el acuerdo de coalición, por cuanto no hubo consenso entre las demás colectividades, se puede colegir que existió terna; no obstante, al haberla entregado al nominador por fuera del plazo legalmente establecido, éste estaba facultado para designar al alcalde de Girón de forma libre, respetando eso sí, su pertenencia a alguna de las colectividades que integraron en multicitado acuerdo.

41. La parte **demandante** reiteró los argumentos de las demandas. Adicionalmente expuso que existe una acción de tutela¹⁸ en la que se ordenó suspender transitoriamente “... las Resoluciones No. 23680 de 20 de octubre de 2022, “Por la cual se acoge una decisión judicial y se designa provisionalmente Alcalde para el Municipio de Girón Santander” y No. 27040 de 29 de noviembre de 2022, “Por la cual se designa Alcalde para el Municipio de Girón - Santander y se dictan otras disposiciones”, expedidas por el Gobernador de Santander”.

1.5 Sentencia de primera instancia

42. El 10 de mayo de 2023, el Tribunal Administrativo de Santander, negó las pretensiones de la demanda, al considerar que no se desconoció el artículo 314 de la Constitución, por cuanto el demandado pertenece al partido Conservador Colombiano, que hace parte de la coalición programática “*Carlos Román Alcalde*”, que inscribió a quien fue elegido por voto popular para el período 2020-2023.

¹⁸ Radicado 11001-03-15- 000-2022-05676-00, en su escrito no señaló las motivaciones de la decisión.



43. Respecto de la vulneración del parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, determinó que el 26 de octubre de 2022, el gobernador de Santander requirió a los integrantes de la mencionada coalición para que allegaran la respectiva terna, en el término previsto en la señalada norma.

44. El referido lapso corrió desde el 27 de octubre al 10 de noviembre de 2022, plazo que no fue acatado por los integrantes de la coalición por cuanto la Alianza Verde remitió su terna el 14 de noviembre del año que cursó, es decir de forma extemporánea.

45. Adicionalmente, no tuvo en cuenta los señalamientos de defensa del mencionado partido político, en los que se reiteró que el acuerdo de coalición establecía que la colectividad debía requerir a los demás integrantes para que en un lapso de 10 días hábiles entregaran sus postulados, término en el cual, de no hacerlo, podría ésta de forma unilateral designar a los 3 ciudadanos para ser seleccionados por el gobernador de Santander.

46. Para el *a quo* esa disposición del acuerdo de coalición, extendía el período establecido en la Ley 1475 de 2011, para la entrega de la terna al nominador, en tanto, si las colectividades contaban con 10 días hábiles para solo conformarla, al momento de remitirla al respectivo gobernador, se allegaría vencido el término de recepción consagrado en el parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, aspecto que denota la contravención de la norma estatutaria y, por ello, no se aceptó la entrega, a su juicio tardía, de la terna por parte de la Alianza Verde.

47. Concluyó que:

el Partido Alianza Verde, conocía y estaba al tanto de la situación que ocurría respecto del alcalde elegido popularmente en el municipio de Girón, Santander, puesto que dicho partido, fue quien el 26.10.2022, solicitó al señor gobernador de Santander materializar el procedimiento contemplado en la precitada norma: parágrafo 3 Art. 29 de la Ley 1475 de 2011 (Pág. 186 a 190 Archivo Digital 02 OneDrive), no siendo razonable la no activación del procedimiento contenido en la cláusula décimo primera del acuerdo de Coalición con anterioridad a la solicitud de Terna del gobernador, a fin de evitar la materialización de los supuestos de hecho previstos en la norma, como en efecto sucedió, ante el incumplimiento del plazo legal, con el que el gobernador quedó habilitado de la competencia para designar alcalde, entre cualquier ciudadano que cumpla los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico, competencia que ejerció en el acto acusado.

48. Para finalizar, señaló que la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sede de tutela, como mecanismo transitorio¹⁹, suspendió los efectos de la Resolución 27040 del 29 de noviembre de 2022, por encontrar probada la amenaza sobre los derechos fundamentales de la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban²⁰ al debido proceso y a elegir y ser elegida.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 9 de febrero de 2023, M.P: Stella Jeanette Carvajal Basto, radicado 11001-03-15-000-2022-05676-00. Esta decisión se encuentra en trámite de segunda instancia..

²⁰ Quien resultó electa por voto popular en elecciones atípicas, cuando la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad de la elección del señor Carlos Román, ya que, a ese momento se generó la vacancia absoluta del empleo de alcalde de Girón con mas de 18 meses de anticipación a la finalización del período institucional.



49. Sostuvo que dicha suspensión no supuso el análisis de legalidad del referido acto, el cual le compete a la jurisdicción de lo contencioso administrativa al resolver el medio de control de nulidad electoral, por lo que señaló que era viable dictar sentencia de fondo en el asunto puesto a su consideración²¹.

1.6 Recurso de apelación

50. El 16 de mayo de 2023, el partido Alianza Verde, en su condición de demandante, impugnó el fallo de primera instancia, al considerar que con la expedición de la Resolución 27040 de 2022, por medio de la cual se designó al accionado en el cargo de alcalde del municipio de Girón para lo que resta del periodo constitucional 2020-2023, se desconoció el derecho legítimo de esa colectividad para presentar terna como mecanismo para suplir la vacancia absoluta generada como consecuencia de la firmeza de la nulidad de la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa, lo que estructuró el desconocimiento de las disposiciones del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

51. Luego de dar pormenores sobre el proceso de estructuración del acuerdo de coalición y de su contenido, señaló que el procedimiento definido implica que de presentarse una falta del cargo del alcalde de Girón, el nominador debe requerir a las colectividades que conformaron el acuerdo de coalición (cláusula 11) para que remitan las postulaciones de quiénes integrarán la terna.

52. Indicó que *“conforme lo establecido en el acuerdo de coalición, como ya se dijo, de obligatorio cumplimiento para los partidos, se concedieron exactamente 10 días hábiles para definir el segundo y tercer nombre, los cuales iniciaron el día 28 de octubre de 2022, un día después del requerimiento efectuado por el Gobernador de Santander al Partido Verde, los cuales fenecían el día 11 de noviembre de la misma anualidad”*.

53. Recordó que entre los partidos Conservador Colombiano, Social de Unidad Nacional [hoy Partido de la Unión por la Gente], Cambio Radical y Liberal Colombiano, no se logró consenso para la remisión del segundo nombre, dado que la U, mediante escrito del 27 de octubre de 2022, manifestó que no postularía a ningún ciudadano, razón por la cual no se cumplieron los requisitos o condiciones establecidas en el acuerdo de coalición, esto es, que se acordara el segundo nombre de la terna y que se enviara por ellos al partido Verde, dentro de los 10 días siguientes al requerimiento realizado por la colectividad.

54. Igual situación ocurrió con MAIS, ASI, y AICO, quienes debían acordar el tercer nombre y remitirlo a la Alianza Verde; no obstante, ASI mediante escrito del 1 de noviembre de 2022 manifestó que no remitiría postulado y, AICO por su lado, según indicó el gobernador en la parte motiva de la Resolución 27040 de 2022, remitió el nombre directamente a su despacho.

²¹ Link de consulta del expediente en https://samairi.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=110010315000202205676001100103



55. Así las cosas, para el apelante, el partido Verde, adquirió a partir del 11 de noviembre de 2022, el derecho legítimo para confeccionar la terna en su totalidad²², y remitirla al gobernador de Santander, como en efecto sucedió con la radicación del oficio respectivo el 14 de noviembre de 2022.

56. Sostuvo que la postura del tribunal de primera instancia, es en exceso ritualista al aplicar exegéticamente el término para que los partidos remitan la terna de candidatos, pasando por encima del derecho que la Constitución y la ley les confiere a los inscriptores de una candidatura a postular su reemplazo.

57. Manifestó que con la expedición del acto demandado se desconocieron los artículos 314 Superior y 29 de la Ley 1475 de 2011, en tanto, no se tuvo en cuenta el querer de las colectividades que tenían el derecho legítimo de presentar la terna y que esta fuera observada por el nominador.

1.7 Trámite de segunda instancia

58. Admitido el recurso de apelación²³ se recibieron las siguientes intervenciones:

59. La **Registraduría Nacional del Estado Civil**, solicitó su desvinculación del presente medio de control.

60. El **departamento de Santander**, reiteró sus argumentos de defensa expuestos ante la primera instancia.

61. El **Ministerio Público** guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

62. Esta judicatura es competente para resolver el recurso de apelación propuesto por el demandante partido Alianza Verde, contra la sentencia del 10 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en la que se negó las pretensiones de la demanda formuladas contra la Resolución 27040 de 2022, por medio de la cual el gobernador de Santander designó al señor Javier Orlando Acevedo Beltrán, como alcalde de Girón, de conformidad con los artículos 150²⁴ y 152.7.a)²⁵ del

²² Acuerdo de Coalición, parágrafo primero: "(...) el PARTIDO ALIANZA VERDE, gozará de pleno derecho para postular el nombre del segundo y tercer integrante de la terna siempre y cuando ninguno de los partidos coaligados haya postulado en el término previsto anteriormente".

²³ 7_AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACION(.pdf) NroActua 5

²⁴ "El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia."

²⁵ "7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración;"



C.P.A.C.A, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Cuestión previa

63. En el presente asunto se advierte que el fallador de primera instancia dejó de resolver la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, desde el momento mismo de la contestación de la demanda y reiterado en sus escritos de alegatos de conclusión.

64. De las actuaciones procesales de primera instancia, se tiene que el *a quo* sostuvo que esta petición sería atendida en la sentencia; como quedó expuesto en la fijación del litigio; no obstante, guardó silencio al resolver el problema jurídico planteado, por lo que se procederá a su estudio.

65. Alegó la entidad electoral que su legitimación en la presente causa por pasiva es inexistente, en tanto, los cuestionamientos sobre el acto electoral no recaen en alguna actuación adelantada por esta, así como tampoco se enmarcan dentro del ámbito de sus funciones.

66. Sobre el particular, se debe recordar que en materia de nulidad electoral, las reglas adjetivas señalan que se debe vincular a la autoridad que haya proferido el acto o intervenido en su adopción²⁶.

67. Por ello resulta importante establecer en cada caso, si las actuaciones de la autoridad pública que se ordena vincular fueron relevantes frente al acto que se demande y que los cargos elevados por los demandantes apunten a cuestionar su legalidad. Lo contrario sería admitir que, siempre, habría de llamarse a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por el sólo hecho de tratarse de asuntos de mandatarios de elección popular, sin valorar en forma objetiva la dimensión de su actuación, lo que implicaría también un desgaste tanto de la jurisdicción como de la administración por cuanto al integrar al trámite procesal a una autoridad cuya actuación resulta inane frente al estudio de la nulidad demandada, genera una afectación a la celeridad y eficacia de la administración de justicia y de sus recursos humanos y físicos²⁷.

68. Así, la excepción planteada debe prosperar, por cuanto atendiendo las pretensiones incoadas y el acto señalado como irregular por el demandante, y de acuerdo con las competencias asignadas por la Constitución y la ley a la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el acto de designación atacado no se desplegaron funciones propias de la entidad que presenta el hecho exceptivo, ni tampoco se evidencia que, en caso de salir avante los cargos, le corresponda asumir posición de responsabilidad o afrontar algún tipo de actuación, como consecuencia de la anulación del acto de elección, circunstancias que no hacen indispensable su vinculación al proceso²⁸.

²⁶ Numeral 2º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 6 de noviembre de 2014, M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Radicado 11001-03-28-000-2014-00065-00(S)

²⁸ Ídem.



2.3 Problema jurídico a resolver

69. De acuerdo con el artículo 328²⁹ del Código General del Proceso, aplicable a los procesos contencioso–electorales por remisión expresa del artículo 306³⁰ de la Ley 1437 de 2011, el juez de segunda instancia deberá pronunciarse “*solamente*” sobre los argumentos propuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que se deban adoptar de oficio.

70. En ese sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado se limitará a examinar si la sentencia proferida el 10 de mayo de 2023, debe ser revocada, modificada o confirmada, a la luz de los argumentos expuestos en el memorial impugnatorio, que conlleva a establecer: i) si se desconoció el derecho del partido Alianza Verde a postular los integrantes de la terna para la selección de quien sería el alcalde de Girón para lo que resta del período constitucional 2020-2023 y, ii) si fue extemporánea su presentación ante el nominador.

71. La absolución de este cuestionamiento supone abordar el estudio pormenorizado del **(i)** régimen de suplencias ante las faltas de los alcaldes, **(ii)** caracterización del acuerdo de coalición y, **(iii)** los reparos propuestos en la alzada.

2.4. Caso concreto

2.4.1 Régimen de suplencias ante las faltas de los alcaldes

72. Conforme con el inciso 1^o del artículo 314 de la Constitución Política, en cada municipio habrá un alcalde, quien es el jefe de la administración local y su representante legal, es elegido popularmente y su período es de 4 años con carácter institucional.

73. Es decir, la selección del representante legal de cada municipio es un asunto que conforme con los principios democráticos que irradian nuestro sistema jurídico, surge por la voluntad popular manifestada a través del voto de los ciudadanos residentes en el correspondiente municipio o distrito³¹.

74. Ahora bien, como se señaló en precedencia, la regla general es la elección popular del alcalde; esta pauta solo encuentra excepción en los eventos establecidos en la propia Constitución y en las normas legales especiales. Algunos de esos sucesos están en los incisos segundo y tercero del artículo 314 -suspensión- y -falta absoluta a menos de 18 meses de que finalice el período constitucional-, de la Carta.

75. En desarrollo del mandato superior, la Ley 136 de 1994 definió cuáles son las faltas absolutas y las temporales del alcalde, a saber:

²⁹ “El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”

³⁰ “En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”

³¹ Artículo 316 de la Constitución Política: En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.



Artículo 98. Faltas absolutas. Son faltas absolutas del alcalde:

- a) La muerte;
- b) La renuncia aceptada;
- c) La incapacidad física permanente;
- d) La declaratoria de nulidad por su elección;**
- e) La interdicción judicial;
- f) La destitución;
- g) La revocatoria del mandato;
- h) La incapacidad por enfermedad superior a 180 días.

Artículo 99. Faltas temporales. Son faltas temporales del alcalde:

- a) Las vacaciones;
- b) Los permisos para separarse del cargo;
- c) Las licencias;
- d) La incapacidad física transitoria;
- e) La suspensión provisional en el desempeño de sus funciones dentro de un proceso disciplinario, fiscal o penal;
- f) La suspensión provisional de la elección, dispuesta por la Jurisdicción Contencioso Administrativa;
- g) La ausencia forzada e involuntaria.

76. Estas categorías resultan de vital importancia para conocer el procedimiento que debe acoger el gobernador correspondiente cuando se presente una vacante, toda vez que, dependiendo su naturaleza surge una actuación especial frente a ella.

77. Es así como, para las faltas absolutas, la Constitución previó en el inciso 2 del artículo 314 que siempre que se presente a más de 18 meses de la terminación del período, se elegirá por voto popular un nuevo alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de 18 meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el elegido.

78. En desarrollo de ese precepto superior, la Ley 1475 de 2011 en el parágrafo 3 del artículo 29 estableció que en caso de faltas absolutas el gobernador [para el caso de alcaldes municipales], dentro de los 2 días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los 10 días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

79. Ahora bien, para las faltas temporales, el artículo 106 de la Ley 136 de 1994 se ocupó de determinar el procedimiento a seguir, esto es: i) los gobernadores para los casos de suspensión, designarán alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección, ii) si la falta fuere temporal, [excepto la suspensión], el alcalde encargará de sus funciones a uno de los secretarios o quien haga sus veces y, iii) si no



pudiere hacerlo, el secretario de Gobierno o único del lugar asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

80. Por manera que, dependiendo de la categoría de la falta en la alcaldía se deberá acudir a las urnas o le corresponderá al nominador encargar del empleo a un ciudadano que cumpla las condiciones que la ley le exige, previo la observancia de las normas legalmente establecidas en la materia.

2.4.2 Caracterización del acuerdo de coalición

81. Desde la perspectiva de esta Sala de decisión, se tiene que el legislador con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, previó los aspectos básicos de la coalición en **cargos uninominales**, los cuales son:

(I) Legitimación: Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos.

(II) Finalidad: Inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales.

(III) Vinculatoriedad: El inscrito por la coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyarlo.

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

La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. Su inobservancia será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

(IV) Solemnidad: En el formulario de inscripción se indicarán (a) los partidos y movimientos que integran la coalición y (b) la filiación política de los candidatos.

82. Además, desde el punto de vista temporal, se evidencia que el legislador estableció los aspectos básicos que deben tenerse en cuenta antes de la inscripción del candidato de coalición, después de esta circunstancia y luego de la elección, los cuales provienen del carácter vinculante de este y del cual se derivan las obligaciones a cumplir por parte de quienes se unen para este fin, a saber:

(I) Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado: (a) mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato; (b) el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde; (c) el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña; (d) cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos; (e) los sistemas de publicidad y auditoría interna y; (f) el



mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

(II) Después de la inscripción, teniendo en cuenta lo pactado: (a) cumplir con las normas de financiación de la campaña en lo que hace a sus fuentes y montos; (b) el pago de anticipos y su entrega; (c) la promoción del programa de gobierno; y (d) demás aspectos propios.

(III) Después de elección (a) en caso de faltas absolutas del elegido el presidente o gobernador, según sea el caso, acudirá al acuerdo de coalición que inscribió al candidato para la composición de la terna y su reemplazo; (b) se previó la entrega de informes y rendición de cuentas al CNE; y (c) el cumplimiento de su programa de gobierno como garantía del voto programático.

83. De todo lo anterior, se puede concluir, que la norma estatutaria reguló el contenido mínimo que debe tener el acuerdo de coalición, eso sí, dejando claro **que es vinculante** para quienes lo suscriben, no sólo en el momento de signarlo, por el contrario, las cargas en él contempladas deben honrarse aún después de elegido el candidato, dado que allí es donde se materializa el voto programático, principio que como puede verse es transversal al mencionado acuerdo o pacto de voluntades políticas, razón por la que al contar con un mayor respaldo popular por la unión de las fuerzas debe ser claro y ajeno a cualquier vicio que pueda alterar el cometido constitucional de pureza del sufragio.

84. Es decir, al ser una coalición: *“...el establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; constituyen así mismo elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta.”*³² (Se resalta)

85. Por lo tanto, no puede válidamente estar constituida sobre un pilar que no sea democrático, ajeno a los fundamentos constitucionales y legales que rigen la contienda electoral, dado que las normas que regulan la materia buscan de forma unívoca mantener la vigencia del sistema político democrático participativo.

2.4.3 Argumentos de apelación

2.4.3.1 Desconocimiento del derecho del partido Alianza Verde a postular los integrantes de la terna para la selección de quién sería el alcalde de Girón para lo que resta del período constitucional 2020-2023

86. Para efectos de este argumento de impugnación, se revisarán las pruebas obrantes en el expediente, las motivaciones del acto demandado para no tener en cuenta la terna enviada por la colectividad demandante y si fue excesivo el entendimiento del *a quo* del término en que debe acreditarse este requisito.

³² C-490-2011.



87. La Resolución 27040 del 29 de noviembre de 2022, en sus consideraciones contempló:

- Que el 26 de octubre de 2022, ofició a quienes integraron la coalición “Carlos Román Alcalde” para que remitieran la terna.
- Que la composición de esa lista debería respetar la cláusula 11 del acuerdo de coalición que señala, la forma de postulación, a saber:

- A. Un (1) nombre será postulado por el **PARTIDO ALIANZA VERDE**
- B. Un (1) nombre será postulado por acuerdo entre los Partidos Políticos (i) **PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO**, (ii) **PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U**, (iii) **PARTIDO CAMBIO RADICAL** y el (iv) **PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO**.
- C. Uno nombre será postulado por acuerdo entre los partidos y Movimientos Políticos (i) **MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDIGENA Y SOCIAL “MAIS”**, (ii) **PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE “ASI”** (iii) **EL MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS DE COLOMBIA “AICO”**.

PARAGRAFO PRIMERO. Cuando el **PARTIDO ALIANZA VERDE**, requiera a los demás Partidos Políticos, Movimientos Políticos y/o Grupos Significativos de Ciudadanos el nombre del segundo y tercer integrante de la terna, estas colectividades gozarán de diez (10) días hábiles para suministrar el mencionado nombre. Una vez vencido el término indicado, el **PARTIDO ALIANZA VERDE**, gozará de pleno derecho para postular el nombre del segundo y tercer integrante de la terna siempre y cuando ninguno de los partidos coaligados haya postulado en el término previsto anteriormente.”

- Que el 10 de noviembre de 2022, los partidos Liberal y Conservador postularon a la señora Marisol Pinzón Sierra; en esa misma data AICO seleccionó al señor Carlos Leonardo Hernández.
- El 14 de noviembre de 2022, el partido Alianza Verde remitió tres nombres: i) Helver Crispiniano Álvarez, ii) Claudia Milena Jaime y, iii) Juan Pablo Villamizar.
- Que al no haberse remitido en estricto sentido una terna sino una lista de 5 candidatos para el reemplazo del alcalde de Girón, concluyó que la terna solicitada no se conformó en debida forma y por ello hizo uso de su discrecionalidad para nombrar al demandado.

88. A este se suma el oficio del 27 de octubre de 2022, por medio del cual la Alianza Verde le solicitó a ASI, MAIS y AICO la remisión del candidato que integrará la terna. Esta misma petición se la dirigió a los partidos Conservador, de la U, Cambio Radical y Liberal.

89. El 27 de octubre de esa misma anualidad, el partido de la U señaló que: “no se pronunciará sobre remisión de la terna solicitada, hasta tanto no se resuelva de fondo la solicitud realizada en OFI22–SGPU-1740 de fecha 13 de octubre del año en curso la presente solicitud, y la que se eleva con el presente, como quiera que a la fecha la persona que se encuentra legitimada para ejercer el cargo de Alcalde el Municipio de Girón – Santander, es la ciudadana YULIA MORAIMA RODRÍGUEZ ESTEBAN, teniendo en cuenta que en las elecciones atípicas llevadas a cabo el pasado 20 de junio del 2021 resultó electa luego de obtener la máxima votación en las elecciones celebradas.”

90. En el mismo sentido que el partido de la U, se pronunció ASI, en escrito del 1º de noviembre de 2022.

91. El 10 de noviembre de 2022, Cambio Radical postuló a la señora Marisol Pinzón Sierra³³.

³³ Obra como prueba en el expediente.



92. Obra igualmente, escrito del 26 de noviembre de 2022, por medio del cual el partido Alianza Verde, le solicita al gobernador de Santander, que cumpla con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 y designe a quien va a cubrir la vacante absoluta del cargo de alcalde de Girón.

93. De lo que se encuentra en el expediente, se puede colegir que las razones fundantes para no tener en cuenta los postulados por las colectividades, fue que no se presentó una terna sino una lista de 5 aspirantes para reemplazar al primer mandatario de Girón, aspecto que a la luz del nominador, lo facultaba, ante la falta de ese requisitos, para designar discrecionalmente al burgomaestre.

94. Al respecto, se tiene que el acuerdo de coalición señaló con toda claridad que, ante la falta de consenso en la integración de la terna, sería la Alianza Verde quien remitiría la totalidad de los candidatos a reemplazar al señor Carlos Alberto Román Ochoa³⁴.

95. Acepta el propio nominador, que las colectividades remitieron 5 candidatos, pero en ninguna parte del texto del acto demandado, analizó las razones de ello, las cuales, según los oficios remitidos por las propias asociaciones políticas, denota claramente que no hubo consenso, al considerar que no era factible acudir a este procedimiento, en tanto, se había surtido una elección atípica que concluyó con la designación democrática de la señora Rodríguez Esteban³⁵, quien era la que debía volver al empleo dada la confirmación por parte de la Corte Constitucional del fallo de nulidad en contra del señor Román Ochoa.

96. Por lo dicho, surgía la potestad de postulación de los integrantes de la terna, en cabeza de la Alianza Verde, ello con el fin de honrar el acuerdo de coalición ya mencionado, aspecto que fue ejercido por la colectividad, sin que se le tuviera en cuenta al momento de designar el alcalde de Girón conforme lo ordena la Constitución en su artículo 314 y el parágrafo 3 de la Ley 1475 de 2011.

97. Quiere decir esto, que al no existir consenso entre las colectividades, conforme con los documentos que fueron adosados como soporte del acto demandado, el nominador debió velar por mantener el voto programático para respetar el acuerdo de voluntades o acto de coalición y tener como válida la terna presentada por la Alianza Verde, dando primacía al valor democrático del sufragio que refrendó ese proyecto político, finalidad que es la perseguida por la norma superior, al buscar que sean quienes inscribieron al elegido los que puedan reemplazarlo.

98. Esta última razón y en consonancia con lo prescrito por los artículos 314 de la Constitución Política y 29 parágrafo 3 de la Ley 1475 de 2011, de ninguna manera se deduce competencia alguna para designar el alcalde conforme sucedió, esto es de

³⁴ Mandatario a quien le fue anulada la elección por decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 3 de diciembre de 2020, la cual fue objeto de tutela, en la que el fallador de segunda instancia amparó sus derechos fundamentales, al considerar la existencia de los defectos fáctico y sustantivo, decisión constitucional que fue revocada por la Corte Constitucional.

³⁵ En este punto se recuerda, que previa a la decisión de la Corte Constitucional SU 213 de 2022, en la que se dejó sin efectos el fallo de tutela, la RNEC adelantó el proceso de elección de alcalde de Girón por faltar más de 18 meses para la culminación del período, en donde resultó electa la señora Rodríguez Esteban. Ante el fallo del órgano de Cierre Constitucional, el gobernador de Santander, designó al ahora demandado, al considerar que desde la ejecutoria de este faltaban menos de 18 meses para la culminación del período institucional.



forma discrecional, por cuanto el gobernador no es su jefe funcional, salvo en lo que se deriva de la conservación del orden público conforme el artículo 315.2 Superior.

99. Por ello, tanto la Constitución como la Ley Estatutaria 1475 de 2011, establecen un procedimiento que excluye la designación discrecional por parte del gobernador, en aras de salvaguardar la participación ciudadana expresada en las urnas, reconocida en las colectividades que postularon los candidatos que resultaron electos.

100. Así las cosas, se advierte que le asiste razón al apelante, cuando señaló que tenía el derecho legítimo para confeccionar la terna en su totalidad, según lo pactado por quienes intervinieron en el acto de inscripción del alcalde anulado.

2.4.3.2 Extemporaneidad en la presentación de la terna

101. El fallador de primera instancia, negó las pretensiones de la demanda, acogiendo el argumento de defensa según el cual, la entrega de la terna por parte de Alianza Verde fue extemporánea, por cuanto contaba hasta el 10 de noviembre de 2022 para aportarla según lo normado en el parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que consagra un plazo de 10 días hábiles para tal fin desde el requerimiento del nominador.

102. A juicio de la parte actora, este plazo en el caso concreto resultó excesivo ya que, según el acuerdo de coalición, este mismo lapso se otorgó a todos los integrantes de la coalición para componer la terna, término que se vencía el 11 de noviembre de 2022 para estos y de allí surgía la potestad de entregar la lista que representaría a todos los que lo integraron o, a falta de acuerdo, la que remitiera la Alianza Verde.

103. Sobre el particular se debe reseñar, que la Ley 1475 de 2011, en el artículo 29, parágrafo 3 señala lo siguiente:

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

104. Si bien es cierto, en este caso la Alianza Verde en estricto sentido excedió el plazo que la norma establece, esto es, los 10 días para la remisión de la terna, también lo es que previo a que el nominador expidiera el acto demandado, hizo uso de su prerrogativa de postular sus candidatos, es decir, la colectividad no guardó silencio ni omitió su derecho/deber democrático de integrar la terna, por el contrario, pasado sólo 1 día hábil del vencimiento del término, allegó al gobernador de Santander el escrito contentivo de los candidatos a reemplazar al elegido.

105. Se debe recordar, que en estos casos, la discrecionalidad del gobernador tiene un límite fijado por la Constitución y la ley, y es el respeto por la voluntad de las colectividades que fueron respaldadas democráticamente, aspecto del que puede ser



relevado en el evento del incumplimiento absoluto por parte de aquellas de su deber de proponer el reemplazo de quien generó la vacante.

106. En el caso concreto, el nominador no tuvo en cuenta que a la fecha de expedición del acto demandado, existían aspirantes postulados, de los cuales, podía escoger el reemplazo del alcalde de Girón respetando el mandato a él impuesto por el artículo 314 Superior, normativa que refrenda el voto programático reconocido como una expresión de la soberanía popular y de democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores, en tanto, se erige como un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos³⁶.

107. Por ello, antes de acudir a una interpretación que limitara la representatividad popular, se debió analizar si la sola entrega tardía de los postulados por Alianza Verde, podía ser considerada como una sanción a quienes obtuvieron representación popular para hacerles nugatorio su derecho fundamental de participar en la conformación y ejercicio del poder político consagrado en el artículo 40 de la Constitución, interrogante que debe ser respondido de forma tal que garantice en mayor medida la representatividad de las colectividades coaligadas.

108. Con todo, para este caso, no se advierte que el solo hecho que el partido Alianza Verde hubiese excedido el término de entrega por 1 día hábil, en el cual, tampoco se había expedido el acto demandado, devenga en legítimo para desconocer derechos fundamentales que contrarían las máximas de la representatividad democrática como lo es el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos que son los que postulan a los elegidos popularmente.

109. Adicionalmente, no podía el fallador de primera instancia, validar la designación demandada bajo la extemporaneidad de la terna, en tanto que, ninguna de las motivaciones de la resolución ahora atacada, apuntó a ello, por cuanto a la fecha en que se expidió el acto demandado ya había sido aportada.

110. Por manera que, en este caso resulta asidero el argumento de apelación en el cual sustentó el reproche a la decisión de primera instancia del demandante y, en aras de garantizar los derechos superiores de la colectividad que integró la coalición, se entenderá que si hizo uso de su derecho de postulación.

111. En conclusión, se impone declarar la nulidad de la Resolución 27040 del 29 de noviembre de 2022, por no acatar lo señalado en los artículos 314 Superior y 29 de la Ley 1475 de 2011.

112. Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-011 del 21 de enero de 1994, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.



Demandante: Fabian Díaz Plata y otro
Demandado: Javier Orlando Acevedo Beltrán, alcalde designado de Girón
Radicado: 68001-23-33-000-2023-00006-01 Acumulado

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por las razones desarrolladas en esta sentencia.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de 10 de mayo de 2023, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones y en su lugar **DECLARAR** la nulidad de la Resolución 27040 del 29 de noviembre de 2023, por medio de la cual el señor Javier Orlando Acevedo Beltrán, fue nombrado como alcalde de Girón para lo que resta del período 2020-2023, conforme las razones expuestas en este proveído.

TERCERO: Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Ausente con permiso

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>”.