



Demandantes: Edwin Díaz Ortiz y otros
Demandado: Genaro David Redondo Choles, alcalde distrital de Riohacha, La Guajira para el periodo 2024-2027
Radicado: 44001-23-40-000-2023-00091-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad electoral
Radicación: 44001-23-40-000-2023-00091-01
Demandantes: Edwin Díaz Ortiz y otro
Demandado: Genaro David Redondo Choles, alcalde distrital de Riohacha (La Guajira), periodo 2024-2027

Temas: Pertinencia de la prueba. Acto administrativo de contenido electoral.

AUTO QUE RESUELVE APELACIÓN

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la decisión de negar el decreto del dictamen pericial, la prueba por informe y la denominada contradicción del dictamen, adoptada en la audiencia inicial del 25 de junio de 2024.

I. ANTECEDENTES

1.1. Las demandas

1. Los señores Edwin Díaz Ortiz -exp. 44001-23-40-000-2023-00116-00- y Emiliano Arrieta Monterrosa -exp. 44001-23-40-000-2023-00091-00-¹, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 139 del CPACA, presentaron separadamente demandas en las que se pretendió la anulación del acto de elección del señor Genaro David Redondo Choles, como alcalde distrital de Riohacha (La Guajira), para el periodo 2024-2027.

2. Como fundamento fáctico de las pretensiones, en síntesis, se adujo que mediante Acta 00006 del 28 de marzo de 2023 se registró el comité inscriptor del grupo significativo de ciudadanos denominado “GENARO”, para las elecciones de autoridades territoriales que se llevarían a cabo el 29 de octubre siguiente, con el que se pretendía postular al señor Genaro David Redondo Choles como aspirante a la Alcaldía de Riohacha (La Guajira).

3. El 28 de julio de la misma anualidad, el señor Redondo Choles se inscribió como candidato a la Alcaldía de Riohacha, avalado por la coalición conformada por los partidos Liberal Colombiano, Demócrata Colombiano y el grupo significativo de ciudadanos “GENARO”.

4. Sin embargo, el 6 de agosto siguiente, la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó que dicho grupo significativo no había obtenido el número mínimo de apoyos ciudadanos (firmas) exigido por la ley para postular al ahora demandado como candidato a la Alcaldía de Riohacha.

5. Pese a esto, el Formulario E-6 AL no fue modificado por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y la inscripción del candidato Redondo Choles se mantuvo intacta en los términos iniciales.

¹ Mediante auto del 12 de marzo de 2024 se decretó la acumulación de los procesos.

6. Esta situación vició la ulterior elección, porque la información errónea del formulario E-6 AL, se proyectó en el contenido de los posteriores formularios y actuaciones de ese procedimiento electoral, al punto que se adelantó la respectiva campaña electoral con los mismos colores, logos, símbolos y denominación del grupo significativo de ciudadanos “GENARO”, de modo que en el tarjetón electoral no figuraron los partidos que coavaloron al candidato, con lo que se obtuvo un provecho político, al figurar ante los electores como una candidatura cívica.

1.1.3. Concepto de la violación

7. Adujeron los demandantes que el formulario E-26 AL fue expedido de manera irregular porque estuvo antecedido por un formulario E-6 AL que se mantuvo inalterado, a pesar que en él se inscribió la candidatura del señor Genaro David Redondo Choles bajo el aval de una coalición integrada, entre otros, por un grupo significativo de ciudadanos que no obtuvo el número requerido de apoyos para postular candidatos, en contravía de lo previsto en los artículos 29 y ss. de la Ley 1475 de 2011, 9° inciso tercero de la Ley 130 de 1994, 8° parágrafo tercero de la Resolución 28795 del 21 de octubre de 2022 (RNEC)² y 31 de la Ley 1475 de 2011.

8. Sostuvieron igualmente que dicho acto se expidió con *desconocimiento de las normas en que debía fundarse*, relativas a «la inscripción de candidaturas, la coalición, la propaganda y publicidad electoral», en la medida en que la aspiración del ahora demandado se fundamentó en una coalición celebrada con un grupo significativo de ciudadanos inexistente. Además, porque los partidos Liberal Colombiano y Demócrata Colombiano cometieron yerros en el procedimiento interno para el otorgamiento del aval correspondiente.

9. También se consideraron transgredidos los artículos 9 de la Ley 130 de 1994 y 29 de la Ley 1475 de 2011, que establecen que únicamente los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos pueden otorgar avales a candidatos, pero eso no ocurrió en el presente asunto.

10. Finalmente, argumentaron que todo candidato debe pertenecer a un partido; sin embargo, como en el formulario E-6 AL se señaló explícitamente que el demandado pertenecía al grupo significativo denominado “GENARO”, el reconocimiento de su inscripción en los términos anotados implica prohijar una doble militancia, por pertenecer simultáneamente a ese grupo significativo y al Partido Demócrata Colombiano, que conforme al acuerdo de coalición asumió todas las obligaciones derivadas del no reconocimiento de dicho grupo parte de la RNEC³.

1.3. Oposición a las pretensiones

11. El demandado solicitó la aplicación de las excepciones de convencionalidad e inconstitucionalidad en relación con el artículo 8° parágrafo tercero de la Resolución 28795 del 21 de octubre de 2022 (RNEC). Para el efecto, sostuvo que la aplicación de esa disposición comporta una transgresión de los artículos 1.1, 2, 23, 24 y 30 de la

² «Por la cual se reglamenta el procedimiento para el registro de los comités inscriptores de candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y promotores del voto en blanco, así como la verificación de las firmas de apoyo presentadas por estos para las elecciones de Autoridades territoriales a realizarse el 29 de octubre de 2023, en las que se eligen gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales».

³ Así se adujo en la demanda (2023-00091): «Ahora bien, el pacto contenido en el Acuerdo de Coalición tendiente a hacerle el quite al resultado adverso de las firmas, en el sentido de que si no se obtenía “la validez o el reconocimiento por parte de la entidad electoral pertinente de los apoyos ciudadanos necesarios o de no darse por cualquier motivo dicho reconocimiento, las obligaciones adquiridas por el GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS “GENARO” dentro de ese acuerdo, serán asumidas por el PARTIDO DEMÓCRATA COLOMBIANO”, tampoco tiene validez, porque al no existir el Grupo el Acuerdo tampoco sobrevive y, de considerarse tal posibilidad, el ingreso automático de Genaro David Redondo Choles al Partido Demócrata de Colombia lo hace incurso en doble militancia».

Convención Americana de D.D.H.H. 13, 40 y 258 de la Constitución Política, en la medida en que con ella se desconoce la reserva de ley inherente a las limitaciones de derechos políticos y se ofrece un tratamiento desigual entre quienes inscriben sus candidaturas con el aval de partidos políticos y quienes lo hacen a través de grupos significativos de ciudadanos.

12. Además, adujo que la certificación del 6 de agosto de 2023, por medio de la cual se estableció que el grupo significativo de ciudadanos “GENARO” no había alcanzado el número mínimo de apoyos no le era oponible, en tanto no se le había notificado personalmente. De este modo, las consecuencias adversas de esta determinación y de las demás actuaciones tardías que adelantó la RNEC en el procedimiento electoral no pueden ser por él soportadas.

13. Finalmente sostuvo que en la Ley 1475 de 2011 no se regula expresamente cómo debe procederse en eventos como el que se debate, en el que luego de la inscripción de un candidato por una coalición, se determine que el grupo significativo de ciudadanos no obtuvo el número de apoyos necesario y se mantengan los avales de los partidos coaligados. En ese contexto, solicitó la aplicación del principio de eficacia del voto, a efectos de que la situación no regulada por la ley, y el caso concreto, se resuelvan a su favor.

14. La RNEC solicitó se nieguen las pretensiones, al considerar que la falta de recaudo de apoyos por el grupo significativo de ciudadanos no tenía incidencia en la aspiración a la alcaldía del señor Genaro David Redondo Choles, en la medida en que los demás integrantes de la coalición, y el mismo candidato, decidieron continuar bajo el aval principal del Partido Demócrata Colombiano y el coaval del Partido Liberal Colombiano. Además, señaló que no tenía competencia para efectuar control alguno en relación con la doble militancia alegada en la demanda.

15. El CNE también se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, hizo un recuento general del marco jurídico de la doble militancia y de las competencias que esa entidad tiene para revocar candidaturas.

1.4. La decisión recurrida

16. En la audiencia inicial celebrada el 25 de junio de 2024, el Tribunal Administrativo de La Guajira, entre otras actuaciones, fijó el litigio⁴ y decidió sobre las pruebas pedidas y aportadas por las partes. En lo relevante determinó (i) negar decreto y práctica del dictamen pericial anunciado por el demandado, puesto que esa prueba se solicitó con fundamento en el artículo 227 del CGP y no con base en el artículo 175 del CPACA, norma especial aplicable al presente proceso. Además, porque con ella lo que se pretende es controvertir el contenido de la certificación del 6 de agosto de 2023⁵, pero esta decisión corresponde a un acto administrativo definitivo que no puede ser controlado en este proceso, sino que debe cuestionarse en un proceso judicial separado.

⁴ Así: «La fijación del litigio se contrae en determinar: i) si se debe declarar la nulidad del acto electoral formulario E 26 ALC del día 4 de noviembre de 2023, por la cual se declaró la elección del señor Genaro Redondo Choles, como alcalde del Distrito de Riohacha -La Guajira, por encontrarse incurso en las causales de nulidad de expedición irregular y desconocimiento de las normas en que debía fundarse y en la causal de inhabilidad de que tratan los numerales 5 y 8 del artículo 275 del CPACA y el numeral 2 del artículo 7º de la Ley 1475 de 2011, y desconocimiento del artículo 107 de la Constitución Política ii) si se debe decretar la cancelación de la respectiva credencial que lo acredita alcalde del Distrito de Riohacha, para el período constitucional 2024 -2027, y iii), se deben declarar probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y si con el acto principal se debe declarar la nulidad del acto de inscripción objeto de demanda».

⁵ Mediante la cual la Dirección de Censo Electoral de la RNEC certificó «El NO CUMPLIMIENTO del número mínimo de firmas válidas requeridas para postular al candidato GENARO DAVID REDONDO CHOLES a la Alcaldía del Municipio de RIOHACHA – Departamento de LA GUAJIRA, para las elecciones de Autoridades Territoriales que se realizarán el 29 de octubre de 2023, respaldado por el GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS (GSC) denominado "GENARO", al obtener veintitrés mil cincuenta y siete (23057) apoyos ciudadanos válidos».

17. También (ii) se negó el decreto de la prueba por informe solicitado por el demandado, en la medida en que fue pedido en términos genéricos y sin precisar los hechos específicos sobre los que versaría dicho medio de prueba. Finalmente, (iii) no se decretó la prueba denominada «contradicción del dictamen», en la medida en que no puede haber contradicción del informe y del dictamen cuyo decreto se denegó.

1.5. Impugnación

18. En su recurso de apelación, el señor Genaro David Redondo Choles adujo que la prueba pericial anunciada en la contestación de la demanda fue solicitada con apego a lo previsto en el artículo 227 del CGP, cuya aplicación no riñe con el artículo 175 del CPACA. Además, indicó que el dictamen tenía por objeto cuestionar y controvertir, firma por firma, la veracidad de las conclusiones contenidas en la certificación del 6 de agosto de 2023 sobre la falta de apoyos necesarios para la postulación del candidato por parte del grupo significativo de ciudadanos “GENARO”. Esto, por cuanto en esa decisión no se permitió el ejercicio de la defensa al candidato, ni se explicó detalladamente por qué fueron invalidados 23.057 de los apoyos recibidos.

19. En relación con la prueba por informe, el apelante argumentó que interesa al proceso tener conocimiento preciso de los fundamentos de la certificación expedida por la RNEC, apoyo por apoyo, así como saber cuáles fueron las calidades profesionales de los funcionarios que efectuaron la valoración de las firmas y la metodología empleada para obtener el resultado de la validación.

20. Finalmente, señaló que la certificación del 6 de agosto de 2023 expedida por la RNEC es un dictamen pericial. Bajo esta consideración, adujo que debe decretarse la prueba denominada «contradicción del dictamen», pues con ella lo que se busca es que el director de Censo Electoral -quien la suscribió- concorra al proceso para que se explique los fundamentos de la determinación allí contenida y estas razones se puedan controvertir, pues para su expedición se desconocieron los principios de publicidad y contradicción por parte de la RNEC.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

21. De conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 125 de la Ley 1437 del 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 del 2021, así como lo señalado en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, este despacho es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión que negó el decreto de pruebas en primera instancia.

2.2. Caso concreto

22. Corresponde determinar si debe revocarse el auto del 25 de junio de 2024, en cuanto negó la práctica del dictamen pericial de parte anunciado en la contestación de la demanda, la prueba por informe solicitada por el demandado y la denominada contradicción del dictamen pedida por el mismo sujeto procesal.

23. El despacho advierte que la decisión recurrida se mantendrá incólume, por cuanto los supuestos de hecho que se pretenden demostrar con esos medios probatorios no hacen parte del tema de la prueba de este proceso, toda vez que con ellos lo que se

busca es abrir un debate sobre la legalidad de la certificación del 6 de agosto de 2023, sobre la base de una errada apreciación acerca de su naturaleza jurídica, tal como pasa a explicarse.

24. En la contestación de la demanda se aludió a la práctica de un dictamen pericial «con el objeto de demostrar que la certificación expedida por el Dr. ROBERTO CARLOS CADAVID MARTÍNEZ en su condición de director del Censo Electoral por la cual certifica el no cumplimiento del mínimo de firmas o apoyos ciudadanos del grupo significativo de ciudadanos GENARO, contiene inexactitudes, imprecisiones, errores aritméticos en cuanto a la validación de las firmas».

25. Además, consideró que la certificación en cuestión tiene la naturaleza de dictamen pericial y por eso solicitó la práctica de un medio de prueba que denominó «contradicción del dictamen», a efectos que el funcionario que lo suscribió concurriera al presente proceso «con el objeto de interrogarlo bajo la gravedad de juramento», en relación con las conclusiones ofrecidas en dicha certificación acerca de las firmas que fueron invalidadas de cara a la postulación que el grupo significativo de ciudadanos “GENARO” tenía la intención de realizar.

26. Finalmente, solicitó la práctica de una prueba por informe técnico, a fin que se allegara al proceso información relacionada con los funcionarios, metodología y conclusiones empleadas por la RNEC para expedir la citada certificación.

27. Como se observa, estas peticiones probatorias tienen como punto de partida la idea que la certificación del 6 de agosto de 2023 puede ser sometida a contradicción en el presente proceso, por tratarse de un dictamen pericial o un informe; sin embargo, tal apreciación es errónea, esa actuación corresponde a un acto administrativo de contenido electoral, por lo que las discusiones sobre su contenido, fundamentos y procedimiento para su expedición deben ser ventiladas en un proceso judicial separado, pues la exclusión de la contienda electoral de una agrupación política es un acto que pone fin a su participación en el proceso democrático, dado que le hace imposible continuar con la actuación, por cuanto no lo pudo postular como candidato.

28. Conforme a lo previsto en la Resolución 28759 de 2022⁶ (RNEC), la certificación a la que se viene aludiendo, es el acto mediante el cual se determina si un grupo significativo de ciudadanos ha contado con el número mínimo de apoyos exigido por la Ley 130 de 1994 -art. 9º- para que puedan postular un candidato. Si esa determinación es de no cumplimiento, el proceso electoral concluye para el grupo significativo correspondiente, y en esa medida es una decisión que, además de ser pasible de impugnación en sede administrativa, puede ser controlada judicialmente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al tratarse de un acto administrativo definitivo, de contenido electoral⁷.

29. En este punto, conviene recordar que el artículo 167 del Código General del Proceso establece que «[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen». Este mandato legal, conjugado con lo previsto en el artículo 168 del mismo estatuto procesal, impone a la parte demandante la carga de acreditar los hechos que fundamentan su

⁶ «Por la cual se reglamenta el procedimiento para el registro de los comités inscriptores de candidaturas apoyadas por grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y promotores del voto en blanco, así como para la verificación de las firmas de apoyo presentadas por estos para las elecciones de Autoridades Territoriales a realizarse el 29 de octubre de 2023, en las que se eligen gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales».

⁷ Sobre la naturaleza jurídica de esa actuación, puede consultarse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Auto del 21 de septiembre de 2023. Radicación 88001-23-33-000-2023-00035-01. M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez.



Demandantes: Edwin Díaz Ortiz y otros
Demandado: Genaro David Redondo Choles, alcalde distrital
de Riohacha, La Guajira para el periodo 2024-2027
Radicado: 44001-23-40-000-2023-00091-01

pretensión de anulación del acto electoral, mediante los medios de prueba que cumplan con los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y licitud.

30. Frente a esta última cuestión, en decisión del 19 de octubre del 2020⁸ se precisó lo siguiente:

37. Ello cobra relevancia dado que son características propias de las pruebas en el marco del proceso, las cuales deben atender el fin perseguido, por ende, corresponde al juez en cada caso, determinar conforme a la fijación del litigio planteada si los medios probatorios allegados o solicitados por los sujetos procesales son adecuados para demostrar el hecho objeto de controversia -conducencia-, guardan relación con los hechos relevantes -pertinencia- y emanan como necesarias para demostrar el hecho -utilidad-.

31. Así las cosas, como el demandado busca controvertir la legalidad de un acto administrativo definitivo cuyo control judicial no fue pretendido por las partes, la decisión recurrida será confirmada, en tanto los medios de prueba en cuestión devienen en impertinentes, al estar encaminados a demostrar situaciones fácticas que no hacen parte del objeto del presente litigio.

32. Por lo expuesto, la magistrada ponente,

III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto 25 de junio de 2024, proferido por el Tribunal Administrativo de La Guajira, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 19 de octubre del 2020. Radicación 11001-03-28-000-2020-00049-00. M.P. Rocío Araújo Oñate.