



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CARRERA 20 No. 8-90 PISO 2, INTERIOR 2
TEL. 6359097 Fax 6356688

Yopal - Casanare, veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013)

Referencia	Radicación No. 85001 - 2331 - 001- 2012 – 00255- 00
Medio de Control	ELECTORAL
Demandante	RENÉ LEONARDO PUENTES VARGAS
Demandado	GABRIEL RICARDO SALAMANCA SANABRIA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a proferir sentencia dentro del medio de control electoral promovido por **RENÉ LEONARDO PUENTES VARGAS** contra **GABRIEL RICARDO SALAMANCA SANABRIA**.

II. POSICIÓN DE LAS PARTES

De la revisión de la actuación surtida hasta el momento se establece que:

1). PARTE ACTORA:

En la demanda se solicitaron las siguientes **pretensiones**:

a.- Declarar nula la elección del señor **GABRIEL RICARDO SALAMANCA SANABRIA** para el cargo de Primer Vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal, efectuada en sesión del 6 de octubre de 2012 y contenida en el Acta N° 177 de la misma fecha.

b.- Como consecuencia de la anterior declaración, ordenar al Concejo Municipal de Yopal realizar nuevamente la elección del Primer Vicepresidente de la Corporación para el año 2013 ajustándose a las normas legales y constitucionales vigentes.

c.- Enviar copias de todo lo actuado a la Procuraduría General de la Nación para los asuntos disciplinarios que de estos hechos se desprendan.

Las anteriores peticiones se sustentaron básicamente en los **hechos** que se indican a continuación:

1º.- El 6 de octubre de 2012 el Concejo Municipal de Yopal, en sesión citada para las seis de la mañana, eligió la mesa directiva de la Corporación para el año 2013.

2º.- El Concejal Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria, miembro del partido MIO, fue elegido en el cargo de Primer Vicepresidente del Concejo Municipal.

3º.- A ese cargo fueron postulados Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria, miembro del Movimiento de Inclusión y Oportunidades -MIO- y René Leonardo Puentes Vargas del Partido Verde.

4°.- A favor del Concejal Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria votaron todos los catorce (14) concejales de la coalición de gobierno. Por René Leonardo Puentes Vargas votaron él y los concejales Christian Rodrigo Pérez Gutiérrez, Neil Botía Cárdenas.

5°.- Previamente a la elección del cargo de Primer Vicepresidente fueron radicados escritos del Partido Verde, en el cual esta organización política manifiesta que formaliza la oposición que ha venido ejerciendo contra el gobierno municipal, y del partido MIO señalando que a partir de la fecha se declaran en oposición al gobierno municipal, atendiendo las peticiones de su único concejal electo.

6°.- René Leonardo Puentes Vargas, en su condición de concejal del Partido Verde, ha venido ejerciendo oposición sistemática al actual gobierno municipal de Yopal durante todo el periodo de gobierno la cual se materializa en los debates internos del cabildo municipal, citaciones de control político a los secretarios del despacho, intervenciones en medios de comunicación, redes sociales y en las votaciones del concejo.

7°.- El Concejal Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria, por su parte, durante todo el tiempo de ejercicio como concejal ha actuado dentro de la coalición del gobierno. Ello se evidencia en su conformidad con el programa y las decisiones del gobierno municipal, las cuales ha apoyado irrestrictamente en las votaciones internas y con su mutismo absoluto frente a la administración.

8°.- La Ley 1551 de 2012 desarrolló en su artículo 22 el precepto contenido en el artículo 112 de la Constitución respecto de las garantías de los partidos que se declaren en oposición al gobierno, asignándole dentro de los cabildos municipales la primera vicepresidencia. Esta disposición es de la esencia de la democracia, pues contiene los pilares del derecho a disentir y expresar los conceptos, opiniones, concepciones ideológicas, filosóficas y políticas, los cuales deben ser protegidos por el estado pues no hay democracia donde no se garantizan los derechos de la oposición.

En las alegaciones, en resumen, indicó que había hecho superado, debido a que él fue designado para el cargo de Primer Vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal y actualmente ostenta esa calidad. También manifestó que no había claridad sobre la forma en que se debía declarar la oposición puesto que el artículo 112 no había sido desarrollado legalmente y que por lo mismo, tanto el demandado como el actor presentaron sendos escritos manifestando su oposición al gobierno local, creyendo que esa era la manera de hacerlo.

2.) PARTE DEMANDADA

En la contestación de la demanda el accionado:

- a. Aceptó los hechos salvo el séptimo que fue negado; que el octavo realmente no constituye un hecho, según se dejó consignado por el presidente de la audiencia.
- b. Se opuso a las pretensiones aduciendo en síntesis que no comparte las apreciaciones del demandante, puesto que para la elección del primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal se postularon los partidos MIO y VERDE, y ambos se han declarado en oposición al gobierno; los demás partidos, considerados mayoría porque hacen parte de la coalición, no optaron por participar en esa elección, motivo por el cual en aplicación

del principio democrático se eligió al que obtuvo mayor número de sufragios en las elecciones.

En sus alegatos adujo que efectivamente su elección se realizó por votación mayoritaria, pero que sus actuaciones nunca se encaminaron a vulnerar los derechos de la oposición, que él presentó la renuncia al cargo y que en su remplazo fue elegido el accionante.

3.) EL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

Hizo un juicioso análisis de la situación en sus alegaciones y en síntesis planteó que se deben dilucidar tres situaciones, a saber:

- a. Si se dan los elementos necesarios para la configuración de un acto administrativo en lo que se refiere a la elección del demandado como Primer Vicepresidente del Concejo de Yopal.
- b. Si hay lugar o no a pronunciamiento por parte del Tribunal, puesto que según la parte demandante no hay lugar a ello porque el demandado presentó renuncia el cargo para el cual fue elegido y no lo ejerció.
- c. Si se encontrare que hay lugar a pronunciamiento de fondo, se debe determinar si hay o no a la causal de nulidad impetrada.

Analizadas las situaciones anteriores por el representante del Ministerio Público señaló que en el presente evento se observa que la manifestación de la administración es clara, pues con ella se produjo el acto de elección de uno de los miembros de la mesa directiva del Concejo, tal como consta en el Acta N° 177 del 6 de octubre de 2012, en la cual aparecen las votaciones de los concejales. Por ende, hay un sujeto, una causa o motivo, un objeto, unas formalidades, unas circunstancias de hecho y de derecho y un fin, esto es, están dados los elementos de todo acto administrativo.

En lo que concierne a la segunda situación, este servidor público manifestó que con su expedición no se vulneraron ni el artículo 112 de la Constitución ni el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, como quiera que no se ha expedido la ley estatutaria que consigna el inciso final de la primera norma citada, por lo cual no es exigible la declaratoria de oposición de un movimiento minoritario que aspire a la aludida vicepresidencia, solo basta que se encuentre el postulado dentro de los partidos minoritarios; de acuerdo al acervo probatorio es claro que los partidos que confluyen dentro de este proceso, se encuentran en igualdad de condiciones dentro de los minoritarios.

Y en lo que respecta a su tercer planteamiento dijo debe haber un pronunciamiento de fondo por parte del Tribunal donde se establezca que no existe causal de nulidad de dicha elección y menos cuando no ha sido expedido el estatuto de la oposición el cual constituye un pilar de la democracia.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue radicada el 6 de noviembre de 2012 en el Tribunal y repartida al magistrado sustanciador en la misma fecha; se admitió el 8 de noviembre del mismo año (fls.8, 48 y 49).

La publicación ordenada en el auto admisorio se llevó a cabo en los periódicos el Relator del Llano y El Tiempo (fls.59 a 62). Integrado en debida forma el litis

consorcio (fl.50 y ss), el señor Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria ejerció derecho de postulación y contestó la demanda oportunamente, situación que quedó registrada en auto del 4 de febrero de 2013 en el cual además se citó a las partes a la audiencia inicial prevista en el artículo 283 del CPACA, la cual se llevó a cabo el 12 de marzo siguiente. En ella se surtieron las fases de saneamiento, fijación del litigio, se abrió el proceso a pruebas y se fijó fecha para audiencia de alegatos. Esta última se realizó el 18 de abril del año en curso (fl.117) y en ella los magistrados Néstor Trujillo González y José Antonio Figueroa Burbano interrogaron al demandante y al demandado con los siguientes resultados:

INTERROGANTE	RESPUESTA DEMANDADO
¿Cuándo se iniciaba el periodo de mesa directiva del Concejo Municipal en el que el demandado pretendía ejercer como presidente?	El periodo de la aludida mesa directiva era el comprendido entre el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre del mismo año.
¿Cuándo le fue aceptada efectivamente la renuncia a esa dignidad?	Su renuncia fue presentada el 13 noviembre de 2012 y la aceptación de la misma fue el 23 de noviembre del mismo año.
¿A qué partido pertenece el actual alcalde municipal?	Al partido liberal.
¿A qué partido pertenece usted?	Al Movimiento de Inclusión de Oportunidades MIO.
¿Ese partido o movimiento está reconocido como persona jurídica?	Sí cuenta con personería jurídica
¿Hubo acuerdo entre ustedes con la administración para formar coalición?	No, en ningún momento se acordó con el Partido Liberal alguna coalición o algún apoyo.
Informe si el señor alcalde presentó algún programa de gobierno	Sí reconozco el programa inscrito en la Registraduría por el actual alcalde de Yopal

INTERROGANTE	RESPUESTA DEMANDANTE
¿Desde cuándo ejerce como vicepresidente del Concejo Municipal?	Desde el 1 de enero de 2013.
¿A qué partido pertenece el actual alcalde municipal?	Al Partido Liberal.
¿A qué partido pertenece usted?	Al Partido Verde.
¿Hubo acuerdo entre ustedes con la administración para formar coalición?	No, nunca se suscribió ningún apoyo entre los dos partidos.
Informe si el señor alcalde presentó algún programa de gobierno	Sí, el señor alcalde municipal de Yopal se presentó y se postuló para ser elegido con un programa que radicó para su elección ante la Registraduría.

El proceso ingresó al despacho para fallo el 18 de abril de 2013, pero por auto del 23 de abril del año en curso y por considerarlo indispensable para aclarar puntos oscuros atendiendo la facultad oficiosa en materia de pruebas consagrado en el artículo 213 del CPACA, se decretó la incorporación de pruebas documentales (fl. 125 a 728), las cuales fueron puestas a disposición de las partes para los efectos contemplados en el artículo 289 del C.P.C. El proceso nuevamente ingresó al despacho para fallo el 20 de mayo de 2013.

IV. ACERVO PROBATORIO

Al plenario se aportaron en forma regular y oportuna las siguientes pruebas:

1.- Acta No. 177 de octubre 6 de 2012, en la que consta, entre otras determinaciones, la elección de la mesa directiva del Concejo Municipal de Yopal para el año 2013. Allí aparecen postulados para desempeñar el cargo de primer vicepresidente de esa corporación los señores René Leonardo Puentes Vargas por el Partido Verde y Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria en representación del Movimiento de Inclusión de Oportunidades "MIO". Resultó elegido el último de los nombrados (fls.9 a 42).

2.- Renuncia al cargo de primer vicepresidente hecha por Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria ante la mesa directiva del Concejo Municipal de Yopal el 13 de noviembre de 2012 y respuesta a la misma (fls.79 a 80).

3.- Oficio suscrito por la secretaria ejecutiva y representante legal del movimiento "MIO" del 2 de octubre de 2012 dirigido al señor Salamanca Sanabria, comunicándole que ese movimiento aprobó por unanimidad declararse en oposición a la actual administración del gobierno municipal hasta nueva orden y autorizarlo para que asuma dicha oposición en el cabildo municipal (fls.43, 78).

4.- Memorando de octubre 4 de 2012 suscrito por el concejal René Leonardo Puentes Vargas y dirigido al presidente del Concejo Wilmer Leal López, formalizando y ratificando que el partido Verde es de oposición a la administración de Yopal (fl.44).

5.- Oficio del 1 de octubre de 2012 suscrito por Eneas Perdomo Jiménez, vocero departamental del Partido Verde manifestándole al señor René Leonardo Puentes Vargas su pleno respaldo para declarar oposición a la actual administración de Yopal (fl.45).

6.- Certificación expedida por la secretaria del Concejo Municipal de Yopal en la cual consta, entre otras cosas, que se votó el Acuerdo 004 del 28 de mayo de 2012, por el cual se implementa el cobro de servicios con la utilización de las instalaciones de la planta de sacrificio de ganado vacuno y porcino de Yopal, donde aparece con voto negativo el concejal René Leonardo Puentes Vargas; similar constancia existe sobre el Acuerdo 006 del 13 de julio de 2012 (fls.46 y 47).

7.- Oficios del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En los últimos consta que el partido político que obtuvo la mayor votación en la elección para alcalde del municipio de Yopal llevada a cabo el 30 de noviembre de 2011 fue el Partido Liberal Colombiano, resultando elegido el ciudadano Willman Enrique Celemín Cáceres con 30.519 votos. Los demás partidos y movimientos políticos inscritos y con votación son los siguientes:

PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS	TOTAL VOTOS
Partido Social de Unidad Nacional	9.302
Partido de Integración Nacional	7.887
Partido Cambio Radical	4.441
Partido Verde	1.169
Partido Conservador Colombiano	214
Polo Democrático	111

La Registraduría indicó igualmente que de conformidad con sus atribuciones constitucionales y legales no tiene competencia para llevar bases de datos de los

partidos, movimientos políticos o coaliciones que se hayan declarado en oposición al gobierno municipal. Y de igual manera la Registraduría certificó que René Leonardo Puentes Vargas y Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria fueron candidatos inscritos por el Partido Verde y el Movimiento de Inclusión y Oportunidad "MIO" (fls.102 a 108).

8.- Copia en medio magnético del primer debate del POT en la Comisión de planeación. (fls. 126 y 128)

9.- Copia en medio magnético del segundo debate del POT en la plenaria del Concejo Municipal de Yopal (fl.127).

10.- Acta de Sesión Plenaria N° 83 del Concejo Municipal de Yopal de fecha 27 de abril de 2012 y en donde figura dentro del orden del día numeral 4° *"Segundo debate del proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el plan de desarrollo YOPAL CON SENTIDO SOCIAL 2012-2015"* (fls.130 a 165).

11.- Acta de Comisión de Planeación N° 08 del Concejo Municipal de Yopal de fecha 17 de abril de 2012 y en donde figura dentro del orden del día numeral 3° primer debate del *"Proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el plan de desarrollo YOPAL CON SENTIDO SOCIAL 2012-2015"* (fls. 166 a 198).

12.- Acta de Comisión de Planeación N° 09 del Concejo Municipal de Yopal de fecha 18 de abril de 2012 y en donde figura dentro del orden del día numeral 3° continuación del primer debate del *"Proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el plan de desarrollo YOPAL CON SENTIDO SOCIAL 2012-2015"* (fls. 199 a 354).

13.- Acta de Comisión de Planeación N° 10 del Concejo Municipal de Yopal de fecha 19 de abril de 2012 y en donde figura dentro del orden del día numeral 3° continuación del primer debate del *"Proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el plan de desarrollo YOPAL CON SENTIDO SOCIAL 2012-2015"* (fls. 355 a 434).

14.- Acta de Comisión de Planeación N° 11 del Concejo Municipal de Yopal de fecha 20 de abril de 2012 y en donde figura dentro del orden del día numeral 3° continuación del primer debate del *"Proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el plan de desarrollo YOPAL CON SENTIDO SOCIAL 2012-2015"* (fls. 435 a 489).

15.- Acta de Comisión de Planeación N° 12 del Concejo Municipal de Yopal de fecha 21 de abril de 2012 y en donde figura dentro del orden del día numeral 3° continuación del primer debate del *"Proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el plan de desarrollo YOPAL CON SENTIDO SOCIAL 2012-2015"* (fls. 490 a 537).

16.- Acta de Comisión de Planeación N° 13 del Concejo Municipal de Yopal de fecha 22 de abril de 2012 y en donde figura dentro del orden del día numeral 4° continuación del primer debate del *"Proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el plan de desarrollo YOPAL CON SENTIDO SOCIAL 2012-2015"* (fls. 539 a 701).

17.- Oficio N° REY 274 de fecha 26 de abril de 2013, suscrito por el registrador especial del estado civil de Yopal, mediante el cual adjunta copia del formulario E-26 CO (resultado de escrutinios) ELECCIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL DE YOPAL y del debate electoral llevado a cabo el 30 de octubre de 2011. (fl. 702 a 728)

N°	CONCEJAL	PARTIDO	N° VOTOS	FOLIO
1	Blanca Nury Barrera Walteros	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	848	711
2	Neil Bottia Cárdenas	Partido Alianza Social Independiente	688	714
3	Gloria Ximena Cárdenas Pinto	Partido Liberal	974	704
4	Libardo Carreño Fernández	Partido Liberal	539	704
5	Fabio Castro Sáenz	Movimiento Político AFROVIDES	578	718
6	Rubén Chaparro Bello	Partido de Integración Nacional	697	706
7	Fredy Elías Corredor Acevedo	Partido Social de Unidad Nacional	728	716
8	Nelson Alberto Figueroa Robles	Partido de Integración Nacional	1166	706
9	Flor Marina Hernández Rodríguez	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	1479	711
10	Tito Humberto Laverde Hurtado	Partido Alianza Social Independiente	820	714
11	Wilmer Andrade Leal López	Partido Liberal	736	703
12	Christian Rodrigo Pérez Gutiérrez	Partido Cambio Radical	614	708
13	René Leonardo Puentes Vargas	Partido Verde	493	709
14	Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	407	721
15	Fabio Alexander Suárez Caro	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	682	711
16	Roland Jeffrey Wilches Torres	Partido Cambio Radical	805	709
17	Jhon Nilson Morales Salamanca	Movimiento Político AFROVIDES	697	718

FL. 726

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	TOTAL DE VOTOS	CURULES ALCANZADAS
Partido Liberal	7964	3
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	6621	3
Partido Alianza Social Independiente	6052	2
Partido Cambio Radical	5282	2
Movimiento Político AFROVIDES	5209	2
Partido de Integración Nacional	4636	2
Partido Verde	4001	1
Partido Social de Unidad Nacional	3672	1
Movimiento de Inclusión y Oportunidades	2272	1

V. CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en los artículos 162, 275, siguientes y concordantes del CPACA, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

De otra parte, están reunidos los presupuestos procesales. En efecto:

- Este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control por la naturaleza del asunto, el territorio donde ocurrieron los hechos acorde con las previsiones de los artículos 152 numeral 8 y 156 numeral 1 del CPACA.
- Está probada la existencia del demandante y el demandado, que son personas naturales y que por lo mismo tienen legitimidad para comparecer en esa calidad por tratarse de una acción electoral.
- Las partes intervinieron en nombre propio y para ello están facultados por nuestro ordenamiento jurídico.
- Y existe demanda en forma, según lo señalado desde la admisión de la demanda.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

Tal como quedó expresado en la audiencia inicial al fijar el litigio, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

¿Es procedente o no declarar la nulidad del acto de elección del señor Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria integrante del partido "MIO" como primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal, por las razones expuestas en la demanda?

Para resolverlo se hace necesario considerar las situaciones fácticas y jurídicas que se indican a continuación:

2.1. De la acción electoral

Es pública y pese a que lo que se ataca es un acto de carácter particular y concreto (elección o nombramiento), su finalidad es meramente objetiva ya que a través de ella se persigue únicamente garantizar los principios de la democracia y la legalidad desarrollados por nuestro ordenamiento jurídico. Y no obstante que se orienta a mantener o restablecer el orden jurídico, no es necesario vincular a las entidades u órganos de los cuales forma parte el accionado en caso de elecciones de miembros de corporaciones públicas.

A través de la acción electoral se ventila la legalidad de los actos de elección o nombramiento de los servidores públicos; la pretensión principal es la declaratoria de nulidad de dichos actos, esto es, se trata de un contencioso objetivo y no un interés particular, razón por la cual es improcedente hacer declaraciones o condenas diferentes al mantenimiento o restablecimiento de la legalidad.

2.2.- La posición del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público, al exponer sus alegatos de conclusión, señaló que para resolver el problema planteado en la demanda y su respuesta era necesario establecer si la elección del demandado como primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal constituía acto administrativo; en caso positivo, si por haber renunciado a ese cargo después de la elección, dicho acto era enjuiciable ante la jurisdicción contencioso administrativa; y finalmente, determinar si había o no lugar a declarar la nulidad impetrada en la demanda.

Al analizar esta propuesta hecha por el representante de la Procuraduría debe señalarse que aunque no es indispensable recorrer todo ese camino, puesto que bastaría analizar y decidir sobre el tercer aspecto, lo cierto es que la respuesta a las partes y a la sociedad sí queda mejor estructurada teniendo en cuenta lo

anotado por el señor procurador delegado ante este Tribunal. Por lo tanto accederemos a su petición y analizaremos enseguida los tres aspectos que él señaló, así:

a. La elección del demandado como primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal

Compartimos en su integridad la afirmación del procurador delegado, pues efectivamente la elección de la mesa directiva de los concejos municipales para un periodo determinado, o la de cualquiera de sus miembros es una decisión unilateral del órgano colectivo para producir efectos jurídicos. Por lo tanto, están dados todos los elementos en sus alegatos, esa decisión, en cuanto concierne al primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal, es un acto administrativo.

b. ¿La elección del demandado como primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal, es enjuiciable ante la jurisdicción contencioso administrativa?

También le asiste la razón al agente del Ministerio Público, si se tiene en cuenta que acorde con las previsiones de los artículos 103 y 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo fue instituida, entre otros, para juzgar la legalidad de los actos administrativos, y concluimos en el punto anterior que la elección que venimos comentando era un acto administrativo.

No compartimos en cambio la posición del demandante adoptada en los alegatos de conclusión cuando afirmó que por haberse aceptado la renuncia del demandado al cargo de primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal y no haber ejercido el cargo, puesto que en su reemplazo fue elegido el actor, el presente proceso carecía de objeto. Y tal aseveración no es aceptable por las siguientes razones:

- Si el demandante consideraba que la pérdida de los efectos de un acto administrativo implicaba que no había lugar a fallo de fondo, es un contrasentido que haya iniciado la acción a sabiendas de que el demandado nunca ejerció el cargo, puesto que le fue aceptada su renuncia.
- Lo que se garantiza a través de la acción electoral, tal como ya se señaló, es el principio de legalidad, es decir, algo objetivo, impersonal, abstracto. Por lo mismo, las condiciones subjetivas, como por ejemplo la renuncia al nombramiento efectuado, su aceptación, o el hecho de que, como en el presente caso, se haya elegido en reemplazo del demandado al actor, no tienen ninguna incidencia.
- Lo que se mira y se debe tener en cuenta en el fallo es si para el caso concreto se violaron las disposiciones legales que desarrollan el principio de legalidad.
- La acción electoral no es desistible por expresa disposición legal (artículo 280 del CPACA), precisamente porque todos los ciudadanos tienen interés jurídico en que se determine si se violó o no el principio de legalidad y en caso positivo en que se restablezca el derecho objetivo trasgredido.
- Como se sabe, los actos administrativos se caracterizan, entre otras cosas, por la presunción de legalidad. Por ende, una vez puesta en movimiento la jurisdicción del Estado a través de un medio de control

electoral, el cual como se señaló no es desistible, necesariamente debe proferirse una sentencia de mérito que determine si es del caso la invalidez del acto impugnado; si esta no se demostrare, el acto sigue amparado por la presunción de legalidad. Ese criterio opera no solamente para los actos de contenido general, pues en nada difiere que los efectos del acto sean de contenido particular, para el caso, de naturaleza electoral. Aún en aquellos eventos en que la naturaleza del acto es estrictamente particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha considerado que en los eventos en que el acto ha dejado de producir efectos, no impide el juicio de legalidad del mismo. Entonces, aunque para el momento en el que se dicta la presente sentencia el demandante cambió de parecer respecto a su teoría del caso señalada en la demanda con relación a la elección del demandado como primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal, es una obligación procesal de la Sala juzgar la legalidad de dicho acto durante el lapso en el que tuvo vigencia y produjo efectos.

Por ende, la conclusión es que el acto administrativo demandado es enjuiciable ante la jurisdicción contencioso administrativa.

2.3.- Análisis del caso

El tercer asunto planteado por el agente del Ministerio Público es determinar si el acto demandado es nulo o no. Este, tal como se señaló es realmente el problema jurídico planteado en la demanda y determinado en la audiencia inicial, fase de fijación del litigio.

Atrás se concretó dicho problema en los siguientes términos: ¿Es procedente o no declarar la nulidad del acto de elección del señor Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria integrante del partido "MIO" como primer vicepresidente del Concejo Municipal de Yopal, por las razones expuestas en la demanda?

Estudiemos esta situación:

2.3.1.- Las pruebas fueron regular y oportunamente allegadas al proceso, todas ellas son pertinentes, pues existe relación directa entre el objeto de la presente acción y los medios de prueba aportados; todas resultan conducentes, si se tiene en cuenta que estamos en presencia del medio de control electoral, donde no hay reserva probatoria especial para demostrar los hechos, por una parte y por otra, porque los documentos fueron incorporados en forma lícita; y finalmente, todas ellas son eficaces, si se tiene en cuenta que son útiles para llevar al convencimiento del juzgador los hechos que se pretenden demostrar; resta observar que, además, la mayoría de las pruebas tienen el carácter de documento público no tachado de falso y por lo mismo, plena prueba.

2.3.2.- Analizada una a una y en conjunto la documentación aportada se encuentran demostrados los siguientes hechos:

- a. En las elecciones para alcalde, concejos municipales y otras corporaciones públicas llevadas a cabo en octubre del año 2011, participaron los partidos y movimientos políticos que se indican a continuación con sus respectivos resultados:

Para la alcaldía de Yopal:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencias del 28 de febrero de 2008, Rad. 3996-3998 y del 15 de julio de 2010 dentro del radicado No. 11001-03-28-000-2009-00009-00, entre otras.

PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS	TOTAL VOTOS
Partido Liberal Colombiano	30.519
Partido Social de Unidad Nacional	9.302
Partido de Integración Nacional	7.887
Partido Cambio Radical	4.441
Partido Verde	1.169
Partido Conservador Colombiano	214
Polo Democrático	111

Para el Concejo Municipal de Yopal:

N°	CONCEJAL	PARTIDO	N° VOTOS
1	Blanca Nury Barrera Walteros	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	848
2	Neil Bottia Cárdenas	Partido Alianza Social Independiente	688
3	Gloria Ximena Cárdenas Pinto	Partido Liberal	974
4	Libardo Carreño Fernández	Partido Liberal	539
5	Fabio Castro Sáenz	Movimiento Político AFROVIDES	578
6	Rubén Chaparro Bello	Partido de Integración Nacional	697
7	Fredy Elías Corredor Acevedo	Partido Social de Unidad Nacional	728
8	Nelson Alberto Figueroa Robles	Partido de Integración Nacional	1166
9	Flor Marina Hernández Rodríguez	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	1479
10	Tito Humberto Laverde Hurtado	Partido Alianza Social Independiente	820
11	Wilmer Andrade Leal López	Partido Liberal	736
12	Christian Rodrigo Pérez Gutiérrez	Partido Cambio Radical	614
13	René Leonardo Puentes Vargas	Partido Verde	493
14	Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	407
15	Fabio Alexander Suárez Caro	Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	682
16	Roland Jeffrey Wilches Torres	Partido Cambio Radical	805
17	Jhon Nilson Morales Salamanca	Movimiento Político AFROVIDES	697

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	TOTAL DE VOTOS	CURULES ALCANZADAS
Partido Liberal	7964	3
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	6621	3
Partido Alianza Social Independiente	6052	2
Partido Cambio Radical	5282	2
Movimiento Político AFROVIDES	5209	2
Partido de Integración Nacional	4636	2
Partido Verde	4001	1
Partido Social de Unidad Nacional	3672	1
Movimiento de Inclusión y Oportunidades	2272	1

- b. Resultó elegido como alcalde el ciudadano Willman Enrique Celemín Cáceres.
- c. Como se observa en esas elecciones fueron candidatos inscritos como concejales del municipio de Yopal, entre otros, las siguientes personas:
- Por el Partido Verde: René Leonardo Puentes Vargas, quien obtuvo 493 votos
 - Y por el Movimiento de Inclusión y Oportunidad “MIO”: Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria, por quien sufragaron 407 votantes.
 - Tanto el Partido Verde como el Movimiento “MIO” tienen reconocida personería jurídica.

- d. El señor alcalde Willman Enrique Celemín Cáceres presentó un programa de gobierno que radicó en la Registraduría junto con su inscripción como candidato a alcalde.
- e. Ni el Partido Verde ni el Movimiento "MIO" suscribieron acuerdos o pacto de coalición con el Partido Liberal Colombiano. Ambos además, presentaron sendos escritos en el mes de octubre de 2012 declarándose en oposición al gobierno municipal; además, según certificación expedida por la secretaria del Concejo Municipal de Yopal, el concejal René Leonardo Puentes Vargas votó negativamente dos Acuerdos (004 del 28 de mayo de 2012, por el cual se implementa el cobro de servicios con la utilización de las instalaciones de la planta de sacrificio de ganado vacuno y porcino de Yopal; y Acuerdo 006 del 13 de julio de 2012 por el cual se fijan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de servidores públicos de la EAAAY vigencia fiscal 2012)
- f. El 6 de octubre de 2012 fue elegido por el Concejo Municipal de Yopal, el señor Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria, integrante del movimiento "MIO", como primer vicepresidente de esa corporación para el periodo enero 1 a diciembre 31 de 2013, quien como se señaló obtuvo 407 votos, cuando el otro candidato a ese cargo, señor René Leonardo Puentes Vargas, por quien sufragaron 493 votantes.
- g. No ejerció dicho cargo por cuanto presentó renuncia el 13 de noviembre de 2012 la cual le fue aceptada el 23 del mismo mes y año por esa colegiatura. En reemplazo fue elegido en ese cargo el demandante René Leonardo Puentes Vargas, quien ejerce esa función desde el 1 de enero de 2013.

2.3.3.- Analizada la situación planteada en la demanda con relación a nuestro ordenamiento jurídico, tenemos:

- a. El artículo 112 de nuestro Estatuto Fundamental dispone:

"ART. 112.—Modificado. A.L. 1/2003, art. 5°. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia".

- b. El artículo 22 de la Ley 1551 de 2012 preceptúa:

"Artículo 22.

Sustitúyase el inciso 2° del artículo 28 de la Ley 136 de 1994, así:

El o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo”.

- c. La Ley 1551 de 2012 es una ley ordinaria y no la ley estatutaria que enuncia el artículo 112 de la Constitución. Esta aún no se ha expedido.
- d. No obstante que la ley estatutaria enunciada en el artículo 112 de la Carta Fundamental no se ha expedido, lo cierto es que las normas trascritas en los literales a y b son absolutamente claras, pues permiten inferir sin lugar a dudas que los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al alcalde tienen derecho a participar en la mesa directiva del Concejo, y más concretamente, tienen derecho a la primera vicepresidencia.

Les asiste la razón tanto al agente del Ministerio Público, al demandante y al demandado, cuando en sus alegatos de conclusión manifestaron que no se ha expedido el estatuto de la oposición; pero de allí no podemos inferir que por ese hecho no exista la oposición, o que las minorías que se opongan al alcalde no tengan participación en la primera vicepresidencia del Concejo. En efecto, no se necesita de una ley estatutaria para definir qué es oposición, y además, cuando no hay una definición legal de frases o palabras, deben entenderse de acuerdo con su sentido natural y obvio según la regla de interpretación plasmada en nuestro Código Civil².

El diccionario define el verbo *oponer* de la siguiente manera: “*poner en contra, obstaculizar, ser una cosa contraria a otra.*” A su vez, al término *oposición* le da, entre otros, los siguientes significados: “*acción y efecto de oponer u oponerse*” “*resistencia a lo que alguien hace o dice*” “*posición de una cosa en frente a otra*” “*grupo que representa la posición contraria a la de los que dirigen o mandan, especialmente a la de gobierno; acción que lleva a cabo este grupo...*”.

Por lo tanto, dentro del contexto de los artículos 112 constitucional y 22 de la Ley 1551 de 2012, el sentido o significado de la acepción *oposición* corresponde a todos los significados anteriormente señalados.

- e. La norma constitucional es absolutamente clara en señalar que los movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos; y la norma legal que la desarrolla concreta que esa participación es en la primera vicepresidencia.

Por lo tanto, si hay varios partidos o movimientos políticos minoritarios con personería jurídica, que se declaren en oposición al alcalde municipal, tendrá derecho a la primera vicepresidencia el partido mayoritario entre los minoritarios. Debe agregarse que no basta que se declaren en oposición, sino que esta sea efectiva, pues de lo contrario, en un fraude a la ley bastaría declararse en oposición mientras se obtiene la primera vicepresidencia y obtenida esta hacer coalición con el partido o movimiento

² Código Civil, artículo 28: “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”.

político del alcalde. Esa es la única interpretación que cabe al asunto desde los puntos de vista gramatical, lógico, sistemático y finalístico, ya que del análisis de las normas citadas se infiere que lo que ellas protegen es garantizar el principio democrático otorgando el derecho a la participación de las minorías en la mesa directiva del Concejo Municipal.

2.3.4.- Confrontada la situación planteada en la demanda, en la forma como se encontró probada en este fallo, con relación a nuestro ordenamiento jurídico, las conclusiones son las siguientes:

- a. Tanto el Partido Verde como el Movimiento de Inclusión y Oportunidad "MIO" tienen reconocida personería jurídica y son minoritarios con relación al Partido Liberal que fue el que ganó las elecciones de alcalde en Yopal en el año 2011. El primero, con su candidato René Leonardo Puentes Vargas obtuvo 493 votos; el segundo con su candidato Ricardo Salamanca Sanabria, registro 407 votantes.
- b. Los dos son diferentes al Partido Liberal.
- c. No está probado que alguno de ellos haya hecho coalición con el Partido Liberal. Por el contrario, está demostrado que los dos hicieron oposición al alcalde.
- d. Por lo tanto, quien tenía derecho a la primera vicepresidencia del Concejo Municipal de Yopal era el partido verde en cabeza del señor René Leonardo Puentes Vargas; sin embargo, fue elegido el señor Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria del partido MIO, por quien sufragaron menor número de votantes que el anterior.

Así las cosas, se configura la violación de normas superiores (artículo 112 de la Constitución y artículo 22 de la Ley 1551 de 2012), que fue el cargo principal de la demanda, motivo por el cual se declarará la nulidad del acto demandado.

3. COSTAS

Esta materia se encuentra regulada actualmente en el artículo 188 del CPACA, que remite al C.P.C., estatuto que fija las reglas sobre el asunto en su artículo 392. Con anterioridad a la Ley 1437 de 2011, este aspecto se encontraba reglado en artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 171 del C.C.A.

Pareciera que la primera norma mencionada en el párrafo anterior varió la concepción que traía el último artículo citado (el cual limitaba la condena en costas a aquellos casos en que ameritara imponerlas teniendo en cuenta la conducta de las partes), por la de que quien pierde la instancia u otro acto procesal, inexorablemente debe asumir la condena al pago de costas.

En un Estado de Derecho como el que prevé nuestra Constitución (artículo 1 C.P.), esa concepción absolutista va en contra de varios principios superiores, especialmente los de acceso a la administración de justicia y gratuidad. Por tal motivo, a juicio de la Sala, siguiendo los criterios finalista y sistemático de interpretación de las normas jurídicas, resulta más razonable ponderar en cada caso la actividad de las partes para deducir de allí si hay lugar o no a condena en costas, teniendo en cuenta, por ejemplo, la conducta temeraria, el fundamento mismo de los actos procesales, o si la actuación resulta dilatoria en la interposición de un recurso, la proposición o trámite de un incidente, ya que

algunos se salen de todo contexto jurídico serio o son caprichosos, arbitrarios o algo similar.

Esa interpretación resulta congruente también con el criterio gramatical puesto que la acepción "disponer" que utiliza el artículo 188 no conlleva a una imperiosa condena en costas en caso de pérdida del proceso, incidente u otro acto procesal, sino a un análisis fáctico - jurídico y de valores que conlleve a la justicia, la cual al fin de cuentas es el objetivo último del derecho y de las decisiones judiciales.

Bajo estos presupuestos, para el caso que se analiza no resulta procedente la condena en costas. En forma similar se pronunció esta Corporación en providencias recientes³.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la elección del señor Gabriel Ricardo Salamanca Sanabria hecha por el Concejo Municipal de Yopal para el cargo de primer vicepresidente de esa Corporación en sesión de 6 de octubre de 2012, por las razones indicadas en la parte considerativa.

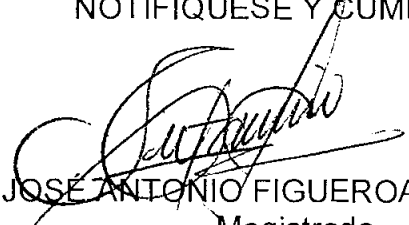
Parágrafo: No se hacen declaraciones consecuenciales por sustracción de materia, si se tiene en cuenta que el elegido no entró a ejercer realmente el cargo por renuncia.

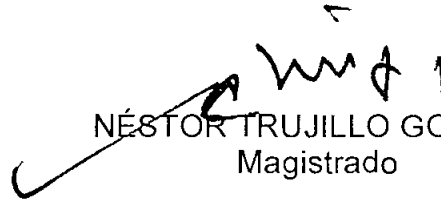
SEGUNDO: No CONDENAR en costas.

TERCERO: ORDENAR notificar esta sentencia acorde con las previsiones del artículo 289 del CPACA.

Aprobado en sesión de la fecha, según acta N°

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado


NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado


HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL
Magistrado

³ En similar sentido se pronunció la Corporación en las raditaciones 85001 3333 001 2012 00025 01, 85001 3333 001 2012-00027 01 y 85001 3333 001 2012 00025 01, M.P José Antonio Figueroa Burbano; y en los radicados 850013333001-2012-00030-01 (interno 2013-00180-01) y 850013333001-2012-00026-01 (interno 2013-00176-01) M.P. Néstor Trujillo González.