



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

San Juan de Pasto, trece (13) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
RADICACIÓN: 52 001 23 33 000 2024 – 0037 00
DEMANDANTE: JULIÁN PINILLO CAMACHO
DEMANDADOS: HEIMAR CUERO MEDRANDA – CONCEJO MUNICIPAL DE OLAYA HERRERA (NARIÑO)

PROVIDENCIA QUE ADMITE DEMANDA Y RESUELVE MEDIDA PROVISIONAL

De conformidad con el artículo 139 y 230 del C.P.A.C.A, corresponde a esta Corporación, decidir el estudio correspondiente de admisión de la demanda y solicitud de medida provisional, por medio de la cual, la parte actora busca que se declare la nulidad del acto de elección del señor **HEIMAR CUERO MEDRANDA**, como Personero del Municipio de Olaya Herrera (N), para el período Constitucional 2024 - 2028.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1. El señor **JULIÁN PINILLO CAMACHO**, identificado con la cédula de ciudadanía n°. 13.103.648 expedida en El Chacho (N), actuando en nombre propio, interpone demanda bajo el medio de control de nulidad electoral, buscando que se declaren las siguientes o similares pretensiones:

*“**PRIMERO:** Se declare la nulidad del acto de elección del señor HEIMAR CUERO MEDRANO (SIC) como Personero del Municipio de Olaya Herrera, para el periodo institucional 2024-2028 y contenido en el ACTA No. 05 de fecha el 09 de enero de 2024 por el Concejo Municipal de Olaya Herrera, Nariño.*

***SEGUNDO:** Se impartan ordenes que como consecuencia de la pretensión anterior haya lugar.”* (Cursiva fuera del texto original)

2. A título de petición de medida provisional, la parte interesada solicitó que se ordene la suspensión provisional del acto de elección del señor HEIMAR CUERO MEDRANDA, como Personero del Municipio de Olaya Herrera, dado el 09 de enero

de 2024 por el Concejo Municipal de Olaya Herrera, esto por causa de la inhabilidad sobreviniente la cual esta estipulada en la Ley 136 de 1994:

“Artículo 174 INHABILIDADES: no podrá ser elegido personero quien:

(...)

f) sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervengan en su elección, con el alcalde o el procurador departamental;

(...)” (Cursiva fuera del texto original)

3. Mediante acta individual de reparto de fecha 08 de febrero de 2024, la Oficina Judicial asignó el asunto de la referencia al Despacho a cargo del señor Magistrado Ponente, ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY.

4. No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida hasta el momento, se entra a decidir sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado, previa las siguientes:

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Aspectos sustanciales y formales de la demanda

5. Una vez revisado el contenido de la demanda y de sus anexos, se advierte que ésta reúne los requisitos de oportunidad y forma a los que se refieren los artículos 139, 162, 163, 164 y 166 del C.P.A.C.A.

6. En consecuencia, se le impartirá el trámite de admisión de la demanda que preceptúa el artículo 277 del C.P.A.C.A.

2. Medida provisional

7. En el escrito demandatorio, la actora solicitó de forma genérica la suspensión provisional del acto demandado, especificando el cumplimiento y requisitos en el ordenamiento legal.

8. No obstante lo anterior, previamente al analizar la viabilidad de los argumentos en que se sustenta la solicitud, la Sala abordará la petición de la siguiente manera:

9. El procedimiento electoral está instituido como un trámite contencioso especial, caracterizado por su celeridad, goza de normas propias que procuran garantizar los principios que lo sustentan, en virtud de la naturaleza del acto administrativo cuya legalidad se cuestiona.

10. En materia de medidas cautelares, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo electoral corresponde al único mecanismo cautelar

que puede formularse¹ de cara a “*proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*”. Así se desprende del contenido del inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. que dispone:

“Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:

1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.

11. A diferencia del trámite ordinario que impone el estudio y decisión de las medidas cautelares propuestas en el curso de los otros medios de control, en el de nulidad electoral, la medida de suspensión provisional solo puede solicitarse en la demanda; no está sujeta a correr traslado previo de la misma al demandado; no requiere de otorgamiento de caución para su decreto y se decide en el mismo auto admisorio, no en auto separado.

12. Lo anterior en consideración a que el trámite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto electoral, está en consonancia con la celeridad que caracteriza este proceso, tal y como lo establece el artículo 296 del C.P.A.C.A., según el cual, únicamente le caben al contencioso electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste.

13. De acuerdo con lo anterior, en tanto la medida cautelar se predica del proceso electoral de forma genérica elevado por la parte demandante, la Sala analizará la petición de la demandante, como una mera solicitud de suspensión provisional, que para ello se harán algunas reflexiones en torno a temas pertinentes sobre este mecanismo, y posteriormente, se analizará el caso concreto.

3. La solicitud de suspensión provisional del acto de elección

14. La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229, exige “*petición de parte debidamente sustentada*” y acorde con el 231 del C.P.A.C.A., procederá “por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.

¹ Refuerza esta tesis, la postura doctrinal que al respecto ha precisado: “En relación con la tercera decisión que debe contener el auto admisorio de la demanda, esto es, la consistente en definir la petición de suspensión provisional si se hubiere presentado, el artículo 277 modifica las reglas generales sobre medidas cautelares, pues exige que la suspensión provisional se presente con la demanda y se decida en el auto que la admita, decisión que se adoptará por la Sala o Sección correspondiente. Cabe preguntarse si procede solicitar las demás medidas cautelares, lo que en principio no es posible, pues se trata de un procedimiento especial en el que solo se regula la suspensión provisional de los efectos de la elección, de lo que desprende que las demás no están permitidas.”. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Enrique José Arboleda Perdomo. Segunda Edición. Legis. 2012.

15. Entonces, la norma precisa: (i). La medida cautelar **se debe solicitar con la demanda (no es oficiosa), con fundamento en el mismo concepto de la violación, o en lo que el demandante sustente en escrito separado**. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión al concepto de la violación; (ii).- La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge,² es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el trámite apenas comienza -, como conclusión del: (i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, (ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

16. Por lo tanto, establecer si es viable decretar la medida de suspensión pretendida, implica analizar el acto acusado frente al contenido de la norma señalada como infringida, y estudiar las pruebas aportadas, a fin de concluir si surge su contradicción.

17. Es por lo expuesto, y por la necesidad de poseer extremos normativos y argumentativos concretos que *ab initio* permitan el estudio y análisis de la solicitud, que la Sala considera que el artículo 231 del C.P.A.C.A., no releva al actor del deber de suministrar al juez los elementos probatorios y argumentativos necesarios para decidir sobre la prosperidad de la medida y que, por el contrario, el carácter rogado de la solicitud se mantiene.

18. Ahora, en relación con las condiciones de procedencia de la suspensión provisional, tanto el Código anterior como el vigente suponen la confrontación del acto administrativo demandado con las normas invocadas como infringidas por el actor y con las pruebas aportadas, lo que es connatural a todo juicio de constitucionalidad o legalidad de actos administrativos. Pero los dos estatutos tienen una diferencia sustancial en cuanto al alcance del estudio del juez frente a la violación normativa, a lo que el Consejo de Estado se refirió:

“La verdadera variación entre una regla y otra es la forma de llevar a cabo esa confrontación, pues, se insiste, en el CCA la infracción de normas debía mostrársele al juez del solo cotejo y ahora en el CPACA el juez puede con igual propósito emprender un análisis que exceda los textos normativos propuestos, para revisar incluso si el acto administrativo objeto de la medida se aviene a la finalidad, los valores o los principios involucrados en las disposiciones que sustentan la solicitud”³

19. Es decir, con el C.P.A.C.A., desapareció el calificativo de “*manifiesta*” que caracterizaba a la infracción normativa que hacía procedente la suspensión provisional mientras rigió el C.C.A. En su lugar, el juez actualmente emprende un análisis del acto demandado, a partir de su confrontación con las normas invocadas por el actor como violadas y las pruebas aportadas por el mismo para sustentar su solicitud, lo que a juicio de la Sala, puede involucrar, por un lado, la integración de principios y valores constitucionales identificables con el caso concreto y, por otro, la consulta de la jurisprudencia que se ha ocupado de la constitucionalidad de las normas invocadas o que ha sentado lineamientos sobre la interpretación que debe dárseles.

² Según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” - (del latín surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 8 de noviembre de 2012, Rad. 11001-03-28-000-2012-00055-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

20. De modo que el ordenamiento procesal vigente, le otorga al juez administrativo un papel más dinámico en el decreto de esta medida cautelar, y lo releva de cualquier responsabilidad derivada **que lo puede llevar incluso a efectuar un juicio de legalidad del acto administrativo anticipado, en tanto que la norma establece que no implicará prejuzgamiento - como bien lo advierte el artículo 229 ibídem** - porque la decisión de suspender o de no suspender los efectos del acto administrativo no se vuelve inmutable, sino que, por el contrario, los elementos de juicio de carácter normativo y probatorio que continúen arrojándose por las partes al proceso en sus etapas posteriores podrían devenir en una decisión distinta al proferir sentencia.

21. En el caso concreto, la petición de suspensión provisional presentada por la parte demandante se funda en que, la persona electa para el cargo de personero municipal de Olaya Herrera (Nariño), incurrió en la causal de anulación de la elección, establecida en el literal “f” del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, esto es, que no podrá ser personero municipal, aquel que sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervengan en su elección, con el alcalde o el procurador departamental; aspecto este que, debe ser objeto de prueba y evaluación, no sin antes, haber agotado un debate probatorio que requiere un estudio más riguroso y de fondo, y que será ya en la oportunidad de resolver el proceso de fondo en la respectiva sentencia, que se determinarán si se estructuraron o no los presupuestos para su configuración.

22. En este orden de ideas, del acervo probatorio existente, no resulta ser suficiente para la apreciación interpuesta por la parte demandante, pues de las actas del Concejo Municipal que se aportaron si bien se menciona el tema de la supuesta inhabilidad sobreviniente, ello no es suficiente porque brillan por su ausencia los registros civiles de nacimiento de los involucrados, esto es del señor HEIMAR CUERO MEDRANDA, y del señor RAFAEL CUERO SÁNCHEZ, así como también de otros familiares, que permitan dilucidar de fondo el tema del parentesco; esto sumado a los documentos que acrediten la elección del señor RAFAEL CUERO SÁNCHEZ como concejal de Olaya Herrera (Nariño), para analizar el tema de la sobrevinencia de la inhabilidad invocada; es decir, la Sala concluye que no se estructura el requisito para el decreto de la suspensión pretendida, tal y como fue solicitada.

23. De otro lado, vale precisar que esta determinación no constituye prejuzgamiento y nada se opone a que esta Corporación, pueda ser persuadida por la parte demandante, quien por supuesto cuenta con el escenario procesal para intentar sacar adelante su tesis por medio de los razonamientos y medios de prueba a su alcance.

24. Finalmente, tendrá que decirse que la demanda se tramitará en única instancia, habida cuenta que, consultada la información en el DANE, el municipio de Olaya Herrera cuenta con menos de 70.000 habitantes y no es capital de Departamento.

24. En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de decisión,

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral de única instancia⁴, instauró el señor **JULIÁN PINILLO CAMACHO**, identificado con la cédula de ciudadanía n°. 13.103.648 expedida en El Chacho (N), contra la elección del señor **HEIMAR CUERO MEDRANDA**, como Personero del Municipio de Olaya Herrera (N)⁵, para el período Constitucional 2024 - 2028.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordena:

1. NOTIFÍQUESE, personalmente al señor **HEIMAR CUERO MEDRANDA**, quien se identifica con la cédula de ciudadanía n°. 12.798.352, de conformidad con el literal a) del numeral 1º del artículo 277 del C.P.A.C.A.,⁶ esto es, mediante notificación personal dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación por estados electrónicos de la providencia, para lo cual se hará entrega de una copia del auto admisorio de la demanda.

Para el efecto, la notificación personal, se surtirá en la dirección suministrada en el libelo demandatorio.

Para efectos de la notificación de la demanda **LÍBRESE** despacho comisorio con los insertos del caso al **JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE OLAYA HERRERA (NARIÑO)** para que proceda a realizar la notificación personal de la citada persona, según la dirección suministrada por la parte demandante.

Término de comisión: 2 días.

De conformidad con lo previsto en el literal f) de la norma en cita, se informará que el **traslado de la demanda y anexos**, quedarán en la Secretaría de esta Corporación a su disposición.

De no ser posible su notificación personal se procederá de conformidad con el literal b) y c) del numeral 1º del artículo 277 del C.P.A.C.A., sin necesidad de orden que lo disponga; en este caso **infórmese a la demandante para que acredite las publicaciones en los términos exigidos por la norma aludida, así como de la consecuencia prevista en el literal g) del precitado artículo.**

2. NOTIFÍQUESE, personalmente al **CONCEJO MUNICIPAL DE OLAYA HERRERA (NARIÑO)**, de conformidad con el numeral 2º del artículo 277 del C.P.A.C.A.,⁷ esto es, mediante notificación personal dentro de los 2 días siguientes

⁴ Artículo 151 de la Ley 2080 de 2021. Ordinal 6º, Literal a. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos preventivamente y en única instancia: (...) a. De la nulidad de la elección de los personeros y contralores distritales y municipales de los municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento.

⁵ https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/52490T7T000.PDF

⁶ 1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas:

a) Cuando hubiere sido elegido o nombrado para un cargo unipersonal o se demande la nulidad del acto por las causales 5 y 8 del artículo 275 de este Código relacionadas con la falta de las calidades y requisitos previstos en la Constitución, la ley o el reglamento, o por hallarse incursos en causales de inhabilidad o en doble militancia política al momento de la elección, la notificación personal se surtirá en la dirección suministrada por el demandante, mediante entrega de copia de la providencia que haga el citador a quien deba ser notificado, previa identificación de este mediante documento idóneo, y suscripción del acta respectiva en la que se anotará la fecha en que se práctica la notificación, el nombre del notificado y la providencia a notificar.

⁷ 1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas:

a) Cuando hubiere sido elegido o nombrado para un cargo unipersonal o se demande la nulidad del acto por las causales 5 y 8 del artículo 275 de este Código relacionadas con la falta de las calidades y requisitos previstos en la Constitución, la ley o el reglamento, o por hallarse incursos en causales de inhabilidad o en doble militancia política al momento de la elección, la notificación personal se surtirá en la dirección suministrada por el demandante, mediante entrega de copia de la providencia

a la notificación por estados electrónicos de la providencia, para lo cual se hará entrega de una copia del auto admisorio de la demanda.

Para el efecto, la notificación personal se surtirá en la dirección de correos electrónicos dispuestos para notificaciones judiciales, suministrados en el libelo demandatorio, una vez hayan sido verificadas por la Secretaría del Tribunal.

3. NOTIFÍQUESE personalmente a la señora Agente del Ministerio Público, de conformidad con el numeral 3 del artículo 277 del C.P.A.C.A. el cual se dispone según los artículos 171, 197, y 199 de la Ley 1437 de 2011 (Modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021), mediante mensaje dirigido buzón electrónico para notificaciones judiciales.

Prociudadm156@procuraduria.gov.co

4. NOTIFÍQUESE este auto a la parte demandante, en la forma prevista en el artículo 201 del C.P.A.C.A., quien podrá consultarlo en la página web: www.ramajudicial.gov.co, menú izquierdo del portal, link - Tribunales Administrativos - link Nariño - link Tribunal 02 Administrativo de Nariño; adicionalmente notifíquese en el correo electrónico de la parte demandante conforme lo consignado en el escrito de demanda:

- Correo electrónico: pinillocamachojulian@gmail.com

5. INFÓRMESE a la comunidad la existencia de este proceso a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en su defecto, a través de otros medios eficaces de comunicación, de conformidad con el numeral 5º del artículo 277 del C.P.A.C.A.; así como también con la publicación de este auto admisorio en las carteleras de esta Corporación y se entregará copia para que el actor realice la publicación del auto admisorio en las carteleras de las instalaciones de la Registraduría Municipal, Alcaldía y Personería Municipal de Olaya Herrera (Nariño).

La copia de la página del periódico en donde aparezca el aviso se agregará al expediente. Igualmente, copia del aviso se remitirá, por correo certificado, a la dirección indicada en la demanda como sitio de notificación del demandado y a la que figure en el directorio telefónico del lugar, de lo que se dejará constancia en el expediente.

Si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los 20 días siguientes a la notificación, al Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente.

TERCERO: CORRER TRASLADO de la demanda por el término de 15 días a la persona y entidad demandada, quienes podrán pronunciarse (artículo 279 del C.P.A.C.A.), el cual comenzará a contar tres (3) días después de la fecha en que se realice la respectiva notificación personal o por aviso según el caso. (Artículo 277, numeral 1º, literal f) ibídem)

CUARTO: NEGAR la suspensión provisional solicitada.

PROVIDENCIA QUE ADMITE DEMANDA Y RESUELVE MEDIDA PROVISIONAL
JULIÁN PINILLO CAMACHO vs. HEIMAR UCERO MEDRANDA y OTRO
RADICACIÓN N°. 2024 – 00037

QUINTO: RECONOCER personería al señor **JULIÁN PINILLO CAMACHO**, identificado con la cédula de ciudadanía n°. 13.103.648 expedida en El Chacho (N), para que, en su condición de ciudadano, actúe e intervenga como parte demandante dentro del proceso de la referencia.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Providencia estudiada y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN
Magistrada



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado