



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

San Juan de Pasto, ocho (08) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL
RADICACIÓN: 52 001 23 33 000 2024 – 00054 00
DEMANDANTE: SILVIA YEN OTERO ROSERO
DEMANDADOS: SANDRA LILIANA DELGADO SOLARTE –
DEPARTAMENTO DE NARIÑO
VINCULADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

**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 Decreto n° 1177 del 22 de diciembre 2023, por medio del cual el Gobernador del Departamento de Nariño, hizo una designación en interinidad en un cargo de Notaria Única del Círculo de Linares (Nariño).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1. La señora **SILVIA YEN OTERO ROSERO**, identificada con la cédula de ciudadanía n° 59.806.893 expedida en Linares (N), actuando por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda bajo el medio de control de nulidad electoral, buscando que se declaren las siguientes o similares pretensiones:

“PRIMERA: *Que mediante sentencia se declare la nulidad del Decreto n° 1177 (22 DE DICIEMBRE 2023) por medio del cual el Gobernador del Departamento de Nariño, designa en interinidad a la Dra. Sandra Liliana Delgado Solarte, identificada con la cédula de ciudadanía n° 1.085.270.454 de Pasto (N), en el cargo de Notaria Única del Círculo de Linares (Nariño).*

SEGUNDA: *Se ordene al ente nominador en este caso, el gobernador de Nariño, que para provisión del cargo de Notario Único de Linares Nariño en interinidad siga los principios de la función pública en especial el mérito, la igualdad, eficacia, eficiencia y continuidad en la función notarial.*

En subsidio de la anterior pretensión:

TERCERA: *Una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comuniquen a las autoridades que profirieron los actos administrativos, para los efectos legales consiguientes.*

2. Mediante acta individual de reparto de fecha 22 de febrero de 2024, la Oficina Judicial asignó el asunto de la referencia al Despacho a cargo del señor Magistrado Ponente, Álvaro Montenegro Calvachy.

3. A través de auto de fecha 23 de febrero hogaño, se inadmitió la demanda, por cuanto en el libelo introductor, no se mencionó la fecha de publicación del acto administrativo sometido a control judicial, lo cual interfería para aspectos de contabilizar la caducidad en el presente asunto. Igualmente, porque no se acreditó el envío de la demanda a los demandados, en los términos del ordinal 8° del artículo 162 del C.P.A.C.A., adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. Para el efecto se concedió un termino de tres (03) días.

4. Estando dentro de la oportunidad legal, la parte interesada corrigió la demanda, lo cual fue debidamente reportado por la Secretaria del Tribunal, el 05 de marzo de la presente anualidad.

5. 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

6. 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.

7. 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

8. En el escrito demandatorio, a título de petición de medida provisional, la parte interesada solicitó que se ordene a la Superintendencia de Notariado y Registro, suspenda el empalme notarial, hasta tanto se resuelva la medida cautelar con el auto admisorio de la presente acción, y así evitar se generen gastos innecesarios en estas gestiones que muy probablemente tendrán que retroceder. Lo anterior toda vez que el empalme notarial está programado para los días 19 a 22 de febrero de 2024.

9. 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:

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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 nombramiento o designación

15. La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229, exige

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.

“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”.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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 mostrarse 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

20. 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

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.

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.

21. 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.

22. En el caso en concreto, la petición de suspensión provisional presentada por la parte demandante, se funda principalmente en que, el Decreto n° 1177 del 22 de diciembre de 2023, se expidió violando el principio de mérito, igualdad, eficiencia y eficacia, que, a pesar de no encontrarse en el estadio de un concurso, para realizarse el nombramiento en interinidad de la notaria, debía respetarse, las competencias laborales, académicas, y de experiencia, lo cual al no ocurrir, conduce a que se materialice la prosperidad de la causal de desviación o abuso de poder, toda vez que se inaplicó el principio del mérito.

23. Así las cosas, de la mera confrontación entre el acto controvertido y las normas cuya infracción se alega, con base en las pruebas aportadas, no surge una oposición entre ambos parámetros de comparación, capaz de desvirtuar la presunción de legalidad de que está revestido aquel y el consecuente principio de autotutela de la Administración, que permite su ejecución directa.

24. En este estado de cosas, se debe precisar que estos aspectos tendrán que ser analizados al momento de efectuar el análisis el fondo del asunto, porque implican un examen de tipo fáctico que únicamente puede ser llevado a cabo con un grado suficiente de probabilidad o certeza, a partir del debate probatorio que desarrollen las partes en las etapas subsiguientes del proceso.

25. Expuesto esto, lo que se vislumbra es una carga argumentativa con la cual se respaldan las aseveraciones expuestas con relación a los posibles defectos en que se incurrió a la hora de expedir el acto administrativo objeto de estudio; no obstante, de la simple apreciación de estas inferencias o del acto de designación, no es posible dilucidar ab initio si el mismo debe ser sacado del ordenamiento jurídico por algunas de las razones expuestas.

26. 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.

27. Finalmente, tendrá que decirse que la demanda se tramitará en única instancia, habida cuenta que, consultada la información en el DANE, el municipio de Linares (N) cuenta con menos de 70.000 habitantes y no es capital de Departamento.

DECISION

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 la señora **SILVIA YEN OTERO ROSERO**, por intermedio de apoderado judicial, contra la señora **SANDRA LILIANA DELGADO SOLARTE**, el **DEPARTAMENTO DE NARIÑO** y la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordena:

1. NOTIFÍQUESE, personalmente a la señora **SANDRA LILIANA DELGADO SOLARTE**, quien se identifica con la cédula de ciudadanía n° 1.085.270.454 expedida en Pasto (N), de conformidad con el literal a) del numeral 1° del artículo 277 del C.P.A.C.A.,⁵ 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 física y electrónica suministradas en el libelo demandatorio.

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 1° 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 **DEPARTAMENTO DE NARIÑO** y a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** de conformidad con el numeral 2° del artículo 277 del C.P.A.C.A.,⁶ esto es, mediante notificación personal,

⁴ Artículo 151 de la Ley 2080 de 2021. Ordinal 6°, 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 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.

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.

dentro de los 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 de correos electrónicos oficiales 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.

Procjudadm156@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: petz60@hotmail.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 Linares (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 las entidades demandadas, 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.

QUINTO: RECONOCER personería adjetiva a la señora abogada **RUTH AMALFY RAMÍREZ MUÑOZ**, identificada con la cédula de ciudadanía n° 30.731.294 expedida en Pasto (N), y portadora de la T.P. No. 59.769 del C.S.J., para que intervenga en el presente asunto como apoderada judicial del

PROVIDENCIA QUE ADMITE DEMANDA Y RESUELVE MEDIDA PROVISIONAL
SILVIA YEN OTERO ROSERO Vs. SANDRA LILIANA DELGADO SOLARTE y OTROS
RADICACIÓN N°. 2024 – 00054

DEPARTAMENTO DE NARIÑO, en los términos y para los efectos del memorial poder allegado en debida forma.

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

(CON IMPEDIMENTO ACEPTADO)
BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN
Magistrada



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado