

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No.

Proceso: 76001-23-33-000-2019-01182-00
Medio de Control: NULIDAD ELECTORAL

Actor: GUSTAVO ADOLFO PRADO CARDONA y OTROS
(pradoabogado23@hotmail.com)

Demandado: JOSÉ ELNER GONZÁLEZ AZCÁRATE, FABIÁN ANDRÉS PANTOJA y ÁLVARO DE JESÚS MARÍN ESPINAL – CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE BUGA (VALLE) y OTRO
(argón.51@hotmail.com)
(armagon51@hotmail.com)
(notificaciones@buga.gov.co)
(contactenos@guadalajaradebuga-valle.gov.co)
(notificacionjudicial@registraduria.gov.co)
(notificacionjudicialval@registraduria.gov.co)
(cnenotificaciones@cne.gov.co)

Asunto: Auto que decide excepciones, decide sobre admisibilidad de las pruebas y corre traslado de alegatos de conclusión (Artículos 12 y 13 Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020)

Magistrado Ponente: OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

La Sala de Decisión de este Tribunal procede a hacer pronunciamiento en los términos de los artículos 13 y 14 del Decreto Legislativo 806 de 2020.

I.- ANTECEDENTES

Los señores WILLIAM MARMOLEJO RAMÍREZ, GUSTAVO ADOLFO PRADO CARDONA, FÉLIX NOEL CHAVERRA HUERTAS y JHON JAMES CASTRO CASTILLO, instauraron demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD ELECTORAL, con el fin de que se anule el acto administrativo contenido en el Formulario E-26 CO del 27 de octubre de 2019, en los apartes donde se declararon electos como concejales del Municipio de Guadalajara de Buga – Valle los señores JOSÉ ELNER GONZÁLEZ AZCÁRATE; FABIÁN ANDRÉS PANTOJA VERGARA y ÁLVARO DE JESÚS MARÍN ESPINAL para el periodo 2020-2023, con la nulidad previa de las inscripciones de los mismos demandados cuando fungieron como candidatos, contenidas en los formularios E-8 CO

correspondientes. Los demandantes solicitaron en consecuencia la cancelación de la credencial expedida a nombre de los electos, que los acredita como cabildantes.

Mediante auto visible a folio 119 del expediente, se admitió la demanda en primera instancia al tenor de lo dispuesto en el artículo 152 numeral 8 ídem, en tanto se discute la anulación de la elección de miembros de corporaciones públicas pertenecientes a municipios con población superior a los setenta mil (70.000) habitantes¹. En ese proveído se tuvo como demandados a los concejales demandados y a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

Surtidas las notificaciones de rigor, los concejales demandados otorgaron poder a un único abogado, el doctor Armando González, quien presentó escrito de contestación de demanda visible a folios 176-195 del expediente, donde, además, propuso excepciones previas y aportó pruebas documentales, visibles a folios 196-206 ídem.

La parte demandada REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL no presentó contestación, tal y como se aprecia en la constancia secretarial obrante a folio 208 del expediente. A su turno, el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL hizo intervención mediante memorial visible a folios 168-172 del expediente, sin señalar las calidades en las que acudía donde se opuso a las pretensiones de la demanda, y formuló la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva*.

De los escritos de excepciones se corrió el traslado previsto en los artículos 175, párrafo segundo, del CPACA y 110 del CGP, término dentro del cual la parte demandante hizo intervención, como se aprecia a folios 209-222 del expediente.

II.- CONSIDERACIONES

El Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020², en sus artículos 12 y 13, establece, respectivamente, para el juez contencioso administrativo, la posibilidad de decidir las excepciones previstas en el artículo 180 numeral 6 del CPACA antes de la audiencia inicial, salvo las que requieran la práctica de pruebas, y proferir sentencia anticipada.

En efecto, el artículo 12 de la norma en comento dispone que el trámite de las excepciones se surtirá conforme los artículos 101 y 102 del CGP. Agrega que, si se requiere la práctica de pruebas, estas se decretarán en el auto que cita a audiencia inicial y serán practicadas en dicha diligencia, escenario donde también se decidirá la excepción. La norma dispone además que, tratándose de tribunales administrativos, las excepciones se resolverán por la Sala de Decisión,

¹ En efecto, el Municipio de Guadalajara de Buga, para el año 2020 tiene una proyección poblacional tasada en 114.041 habitantes según estimación del DANE visible en el siguiente link: (http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls)

² Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

si el proceso es de primera instancia, o por el Ponente, si el proceso es de única, decisión que será apelable en el primer caso o suplicable en el segundo:

"Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez. Subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable."

A su turno, los artículos 101 y 102 del CGP especifican la posibilidad del juez de decidir, antes de la audiencia inicial, las excepciones previas que no requieran práctica de pruebas, y prohíben a las partes la posibilidad de alegar los hechos constitutivos de este tipo de excepciones fuera de oportunidad:

"ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS. Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.

Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.

2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.

Si prospera la de falta de jurisdicción o competencia, se ordenará remitir el expediente al juez que corresponda y lo actuado conservará su validez.

Si prospera la de compromiso o cláusula compromisoria, se decretará la terminación del proceso y se devolverá al demandante la demanda con sus anexos.

Si prospera la de trámite inadecuado, el juez ordenará darle el trámite que legalmente le corresponda.

Cuando prospere alguna de las excepciones previstas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 100, el juez ordenará la respectiva citación.

3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará.

Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado.

4. Cuando como consecuencia de prosperar una excepción sea devuelta la demanda inicial o la de reconvención, el proceso continuará respecto de la otra."

"ARTÍCULO 102. INOPONIBILIDAD POSTERIOR DE LOS MISMO HECHOS. Los hechos que configuran excepciones previas no podrán ser alegados como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones."

Ahora, respecto la posibilidad de dictar sentencia anticipada, el referido Decreto 806 en su artículo 13 dispone que el juez de lo contencioso administrativo deberá proferir ese impulso antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o que no requieran la práctica de pruebas, caso en el cual se correrá alegatos por escrito. La norma también regula la expedición de la sentencia en otros momentos procesales:

"Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión. Si en el

proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición, deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, cuando encuentre probada la cosa juzgada, la transacción; la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa. La sentencia se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito. En este caso no se correrá traslado para alegar.

4. En caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011.”

De manera que, con fundamento en lo anterior, en el caso bajo estudio, la Sala se ocupará de **i)** resolver las excepciones propuestas por la parte demandada habida cuenta que, como se verá más adelante, las mismas no requieren la práctica de pruebas, **ii)** se surtirá la etapa probatoria integrando al expediente las pruebas documentales aportadas por las partes, y como quiera que no hay pruebas por practicar, **iii)** se correrá traslado de alegatos de conclusión para dictar sentencia escrita.

LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

En el escrito de contestación de la demanda, los concejales demandados, mediante apoderado, presentaron la excepción previa de *inepta demanda*, la cual sustentaron en dos puntos:

- Que la parte actora no expuso en su escrito de demanda cuál de las causales de nulidad previstas en los artículos 137 y 275 del CPACA estaba invocando, falta que implica la vulneración de los derechos fundamentales a la defensa y debido proceso de los demandados y que acarrea la inadmisión del líbelo. Cita jurisprudencia del Consejo de Estado que estima aplicable al asunto.
- Que el acto contenido en el Formulario E-8 CO que es cuestionado en la demanda, no es un acto definitivo y por el contrario es un acto de trámite, por lo cual no es demandable. Cita jurisprudencia que estima aplicable al asunto.

Que, bajo tal entendido, la técnica de solicitar la nulidad del Formulario E-8 CO para consecuentemente solicitar la nulidad del Formulario E-26 CON, resulta errada, y que no le corresponde al juez corregir tal falencia en atención del principio de justicia rogada.

Los demás argumentos de defensa señalados por los demandados, por referirse al fondo del asunto y no corresponder a las excepciones previstas en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, serán decididos en la sentencia. La *inepta demanda* es considerada como excepción previa al tenor del numeral 5 del artículo 100 del

CGP, por lo que es susceptible de definirse en el presente momento procesal, al tenor del artículo 12 del Decreto 806 de 2020, por lo que será decidida en los siguientes términos:

El artículo 162 numeral 4 del CPACA dispone, como requisito de la demanda, entre otros, el deber para el demandante de explicar los fundamentos de derecho de sus pretensiones, aclarando que cuando se trate de la impugnación de actos administrativos '*...deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación*'.

Sobre este requisito, la Doctrina³ ha explicado lo siguiente:

"En este punto hay que considerar dos tipos de acciones: a) aquellas que se dirigen a obtener la nulidad de un acto administrativo y b) las que buscan simplemente el resarcimiento del perjuicio, sin que se requiera el pronunciamiento del juez sobre la validez de un acto.

En ambos casos, la demanda debe indicar los fundamentos de derecho, pero mientras en las acciones resarcitorias o indemnizatorias es suficiente que se relacionen las disposiciones en que el actor fundamenta su pretensión, sin necesidad de analizar su procedencia, en las acciones de nulidad, además de indicar las disposiciones que se consideran violadas, es requisito indispensable, sin el cual el juez no puede hacer la confrontación de legalidad, el que se exprese el concepto de violación. Esto, por cuanto, en las acciones indemnizatorias, desprovistas del ataque de validez de un acto, rige el principio de iuria novit curia, es decir, se presume que el juez conoce el derecho para desatar la litis y tiene el deber de aplicar la ley, aunque no haya sido invocada. Por el contrario, en las acciones de legalidad de los actos, en las que se persigue la nulidad de la actuación de la Administración, el juez solamente puede hacer la valoración jurídica y la confrontación de legalidad, atendiendo a las razones que llevaron al actor a proponer su nulidad, ese concepto de violación es el marco en el cual se ubica el juez para hacer la confrontación de legalidad, lo que implica una técnica especial, que la diferencia de las demás demandas.

La falta de concepto de violación, dado el carácter rogado de la jurisdicción, hace que no pueda dictarse un fallo de fondo. En todo caso, el concepto de violación obedece a los motivos de nulidad que señala el artículo 137 del CPACA y que son la expedición irregular, la desviación de poder, la falta de competencia, la violación del derecho de audiencias o defensa y la violación de una norma superior. En torno a estos conceptos se debe ubicar el concepto de violación. Por tanto, no se cumple con este requisito con la simple cita del ordenamiento a que pertenecen las normas violadas, sino que se deben señalar estas con toda precisión, y, además, debe explicarse el sentido y el alcance de la violación.

Es decir, si la pretensión busca la nulidad de actos administrativos, se deben relacionar las normas que se consideran infringidas con el acto impugnado y expresar el porqué se considera esa violación. (...)"

De lo anterior se extrae que las pretensiones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho imponen que el solicitante señale con claridad las normas que estima violentadas con el acto administrativo cuestionado y, a

³ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Editorial Librería Jurídica Sánchez, Novena Edición, 2017. Págs. 272-273.

renglón seguido, señale en qué medida o de qué forma se manifiesta dicha violación, todo en clave de las causales de nulidad generales previstas en el artículo 137 del CPACA (infracción de las normas en que deberían fundarse, falta de competencia, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, falsa motivación o desviación de poder), o las especiales de contenido electoral previstas en el artículo 275 ídem.

La lectura integral del escrito de demanda no ofrece dudas en cuanto a que los actores indicaron con claridad la normativa que estimaron vulnerada con las elecciones cuestionadas. En efecto, alegaron como violados los artículos 1, 2, 40 y 108 Constitucionales; los artículos 7 y 9 de la Ley 130 de 1994; los artículos 2 y 3 del Reglamento del Consejo Nacional Electoral y los artículos 28 y 29 de los Estatutos del Partido de Unidad Nacional – Partido de la U, entre otros contenidos normativos.

Como concepto de violación, a su vez, señalaron que los avales para la inscripción de los concejales elegidos, entonces candidatos, eran inválidos, al ser otorgados por un integrante de la Dirección Nacional del Partido -su Secretario General- que no era competente para actuar en tal sentido. Los actores explicaron que, según los estatutos del partido, que son vinculantes, su Director es el único a quien le asisten facultades de representación legal, facultades que a su vez le permiten expedir avales conforme al artículo 108 Constitucional. De suerte que la invalidez de los actos de inscripción derivan en la nulidad del acto de elección cuestionado, previa inaplicación por inconstitucional del acto de registro del Secretario como Representante Legal.

Los anteriores argumentos fueron englobados por la parte actora, de forma textual, en los siguientes términos (fl. 22 del expediente):

"Estas situaciones demuestran que los actos demandados se dictaron en contravención de la norma en que debía fundarse, en la medida que la lista del Partido de Unidad Nacional Partido de la U., (sic) fue avalada infringiendo las normas citadas como violadas."

Como se señaló en líneas precedentes, la *infracción de las normas en que los actos administrativos deberán fundarse*, es una causal de nulidad prevista como tal en el artículo 137 del CPACA, de suerte que la invocación de la misma por los actores en su escrito de demanda, sumada al señalamiento de las normas invocadas como violadas y los alcances de la violación sustentados en dicha causal, dan por satisfecho el requisito que el demandado echa de menos.

En consecuencia, se declarará no probada la excepción propuesta en lo que respecta a los argumentos analizados.

Ahora, en lo que respecta al segundo argumento expuesto por los demandados para sustentar su excepción, relativo al imperativo de demandar actos definitivos en el ejercicio de los contenciosos subjetivos y objetivo, debe recordarse que el artículo 43 del CPACA establece que, serán actos definitivos, aquellos *'...que*

decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación’.

Por su parte, el artículo 139 del CPACA estatuye que, en sede de nulidad electoral, el acto a demandar no es otro que el de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como el de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden, al igual que los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. El artículo 275 ídem reitera el llamado a demandar en nulidad electoral los actos de elección o nombramiento.

El Consejo de Estado, de vieja data, ha establecido que el acto definitivo en materia electoral es el Formulario E-26, al ser contentivo de la elección que se cuestiona⁴:

"El demandante confunde el acto administrativo mediante el cual se declaró la elección del señor XXXX XXXX XXXXX, con el Acta General de Escrutinios que tiene un carácter diferente al de acto definitivo. El Acta General de Escrutinios es un documento donde los escrutadores dejan constancia del desarrollo de los escrutinios de los votos y contiene una narración de los hechos y actuaciones que se producen durante los mismos; mientras que el Acta Parcial de Escrutinios o formulario E-26, es un documento declarativo de la elección que contiene información sobre hechos y resultados que son previos a esa declaración y que le sirven de fundamento. En este orden de ideas, el acto cuya legalidad se juzga mediante la acción de nulidad electoral, no puede ser otro que el Acta Parcial de Escrutinios, formulario E-26, pues es el contentivo del acto de elección."

Bajo tal entendido, la lista definitiva de candidatos inscritos contenida en el Formulario E-8, no es un acto demandable en sede de nulidad electoral, pues no contiene elección alguna sino que simplemente dispone la mera candidatura de los aspirantes a los cargos de elección popular respectivos, tal y como lo consagra el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011:

"ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.

<Aparte subrayado de este inciso CONDICIONALMENTE exequible> Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 4 de junio de 2009, expediente No. 07001-23-31-000-2007-00082-03. C.P. Filemón Jiménez Ochoa.

<Inciso 3. INEXEQUIBLE>

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.”

Este solo argumento, por sí solo, es ilustrativo de la ineptitud de la demanda en cuanto a la pretensión de nulidad del aludido Formulario E-8, pues la misma escapa del ámbito de la nulidad electoral. Igualmente, en la medida que la inscripción de los candidatos no es sino uno de los múltiples pasos que el procedimiento administrativo electoral debe agotar para alcanzar su propósito definitivo –la elección misma-, puede concluirse que el Formulario E-8, contenido de dicha inscripción, es un acto de trámite, y por ende no susceptible de control judicial, al margen de los recursos que puedan proceder en sede administrativa.

Las anteriores razones permiten dar por probada la excepción alegada, únicamente frente a la pretensión de nulidad del plurimentado Formulario E-8 CON solicitada en la demanda.

Ahora, a juicio de la Sala, no es dable acceder al pedimento de los concejales demandados en lo relativo a declarar la ineptitud de la demanda frente a la totalidad de las pretensiones del líbello, solicitud que fundamentan en que la pretensión de nulidad del Formulario E-26 es consecuencial y en tal medida subsiguiente de la nulidad del Formulario E-8, cuya anulación se solicita de forma primigenia. En otras palabras exponen que, como todas las demás pretensiones se derivan de la anulación del aludido Formulario E-8, la demanda en su integridad resulta afectada por la ineptitud derivada de demandar dicho formulario, sin que esta anomalía pueda ser corregida por el juez en atención al principio de justicia rogada, que le impone al actor la carga de formular debidamente su pretensión y al juez a respetar dicha carga.

Para el Despacho, la parte demandada parte de un entendimiento indebido del principio en comento para justificar el pedimento aquí estudiado. Según el Consejo de Estado, el principio de justicia rogada implica la carga procesal, para quien pretenda demandar un acto administrativo, de indicar las normas violadas y explicar el concepto de violación, al tenor del numeral 4, artículo 162 de la Ley

1437 de 2011. Esta elaboración limitará al juzgador a resolver únicamente sobre los planteamientos plasmados en la demanda, sin ir más allá, por lo que éste no podrá confrontar el acto acusado con disposiciones no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación diferentes a los en ella contenidos⁵:

"Uno de los pilares de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es el principio de la justicia rogada que limita al juez a resolver solamente respecto de lo pedido en la demanda sin ir más allá, lo que a su vez implica una carga procesal para quien pretenda demandar un acto administrativo, en el sentido de tener que indicar, según lo regulado por el artículo 162.4 de la Ley 1437 de 2011,¹⁵ «las normas violadas y explicar el concepto de su violación».

En diferentes oportunidades el Consejo de Estado ha reafirmado la vigencia y aplicación del principio de justicia rogada, para señalar que no le es permitido al juez de lo contencioso administrativo, confrontar el acto acusado con disposiciones no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación diferentes a los en ella contenidos."

Como se ve, el contenido del principio alude a las normas invocadas por el actor que servirán de referencia para que el juez elabore su examen de confrontación y los argumentos que sustentan las violaciones alegadas, pero este principio nada dispone sobre el contenido, la forma o el alcance de la pretensión.

En lo relativo a la pretensión, las normas procesales en lo contencioso administrativo únicamente limitan su formulación en cuanto a prohibir pretensiones excluyentes, a menos que se propongan como principales y subsidiarias, siempre que cumplan con los requisitos de claridad e individualización.

Así, el artículo 162 numeral 2 del CPACA dispone que toda demanda en esta jurisdicción contendrá '*...lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones*'. El artículo 163 ídem, a su turno, señala que '*...Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo éste se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la Administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron (...)*', mientras que el artículo 165 numeral 2 ibídem admite la posibilidad de acumular pretensiones, en tanto, entre otros requisitos, '*...no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias*'.

De manera que, si la demanda y principalmente la pretensión cumplen con los requisitos de forma señalados en precedencia, los elementos adicionales que esta pudiera presentar, como los que reprochan los concejales demandados con la presente excepción, no pueden ser sancionados so pena de incurrir en un exceso de ritual manifiesto, plenamente proscrito en aras de la protección de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y debido proceso, *máxime* si la

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 8 de marzo de 2018, expediente No. 11001-03-25-000-2013-00171-00(0415-13). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

nulidad electoral ostenta un carácter de defensa del interés jurídico y la protección de la legalidad en abstracto.

En consecuencia, se reitera, si bien se declarará probada la excepción formulada, tal declaración únicamente afectará a la pretensión concreta de nulidad del Formulario E-8 CON, y el proceso continuará respecto de las demás pretensiones.

LAS PRUEBAS

El Despacho integrará al expediente la documentación allegada por las partes, para hacerla parte del caudal probatorio y valorarla en la sentencia. De suerte que, como el presente asunto no requiere la práctica de pruebas al ser aportadas todas las relevantes y no efectuarse solicitud de su práctica, por virtud del numeral 1 del artículo 13 del Decreto 806 de 2020, se proferirá sentencia escrita.

LOS ALEGATOS

El mismo fundamento normativo impone que, antes de proferir sentencia escrita, se corra traslado para alegar, igualmente por escrito, por lo que así se decidirá en la parte resolutive.

OTROS ASUNTOS

Como se dijo antes, en escrito visible a folios 168-171 del cuaderno principal, el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL presenta escrito de intervención -aunque sin especificar las calidades en las que asiste-, donde se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción de *falta de legitimación en la causa por activa*.

Al respecto, se tiene que el artículo 228 del CPACA dispone que en los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnadora o como coadyuvante, para lo cual su intervención sólo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de la celebración de la audiencia inicial. A su turno, el inciso segundo del artículo 223 ídem, establece que el coadyuvante podrá, de forma independiente, efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de dicha parte, mientras que el artículo 71 del CGP dispone que sus actuaciones no implicarán la disposición del derecho o la situación en litigio y tomará el proceso en el estado en que lo encuentre.

El Consejo de Estado ha sido claro en explicar el carácter limitado y accesorio de la figura del coadyuvante respecto del extremo que apoya, señalando que su función se contrae básicamente a un apoyo argumental, sin autonomía y en todo

caso condicionado a la intervención de la parte principal, sin que en ningún caso, se reitera, implique le disposición del derecho en litigio⁶:

"El coadyuvante por disposición legal, en forma independiente solo puede realizar los actos procesales permitidos a la parte a que ayuda en cuanto no estén en oposición con los de ésta y siempre que no implique disposición del derecho en litigio.

La razón de ello se debe a su connotación como parte procesal, toda vez que su existencia dentro del proceso es permitida y validada en calidad de sujeto accesorio a uno principal -demandante o demandado-; así que la limitación en su actuar deviene de que no demanda en ejercicio propio ni frente a su derecho, sino en forma anexa o accesorio respecto de otro, lo cual restringe su margen de acción y le impide realizar actos procesales o formular postulaciones autónomas que dispongan del derecho o la situación en litigio."

Como quiera que el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL actuó antes de la celebración de la audiencia inicial, por no requerir la norma requisitos adicionales, se aceptará su intervención en calidad coadyuvante de los demandados. Se aclara que esta autoridad no figura como parte en el proceso, al tiempo que tampoco es imperativa su vinculación para proferir fallo de fondo.

Las anteriores razones imponen también que la Sala se abstenga de decidir la excepción de *inepta demanda* que este extremo interpone, pues, como coadyuvante, no demanda en ejercicio propio ni para defender su derecho, por lo que no cuenta con facultades de adelantar actuaciones procesales reservadas a las partes en litigio, con mayor razón si dichas actuaciones tienen la potencialidad de terminar el proceso.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE:

PRIMERO.- ABSTENERSE de resolver la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** formulada por el coadyuvante **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO.- DECLARAR NO PROBADA la excepción de **INEPTA DEMANDA** formulada por los concejales demandados, en lo relativo al supuesto incumplimiento de la parte actora de los artículos 137 y 275 del CPACA, al formular su demanda.

TERCERO.- DECLARAR PROBADA la excepción de **INEPTA DEMANDA** formulada por los concejales demandados, en lo relativo a la pretensión de nulidad de las inscripciones de los concejales demandados, cuando fungieron como candidatos, contenidas en los formularios E-8 CO correspondientes. En

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Providencia del 7 de septiembre de 2015, Rad. No. 2014-00051-00. C.P. Lucy Jeanette Bermúdez.

consecuencia, se declara **TERMINADO EL PROCESO** únicamente en lo que respecta a esta pretensión. El proceso continúa frente a las demás pretensiones.

CUARTO.- DECRETAR las siguientes pruebas:

4.1- PARTE DEMANDANTE:

En los términos y condiciones establecidos por la ley, téngase como pruebas al momento de fallar los documentos acompañados con la demanda, visibles a folios 30-117A del expediente.

4.2.- PARTE DEMANDADA – CONCEJALES DEMANDADOS:

En los términos y condiciones establecidos por la ley, téngase como pruebas al momento de fallar los documentos acompañados con la contestación de la demanda, visibles a folios 196-205 del expediente.

4.3.- La PARTE DEMANDADA – REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL no presentó escrito de contestación (Nota secretarial folio 208 del expediente).

QUINTO.- Como quiera que no hay pruebas por practicar, se **CORRE TRASLADO** a las partes por el término común de diez (10) días para **ALEGAR DE CONCLUSIÓN**. Una vez vencido, se proferirá sentencia por escrito.

SEXTO.- ACEPTAR como **COADYUVANTE – TERCERO ADHESIVO** de la parte demandada al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

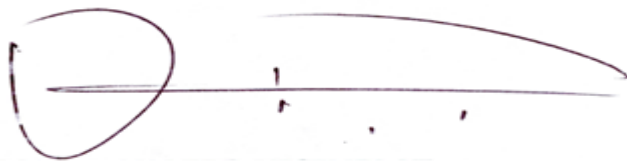
SÉPTIMO.- RECONOCER PERSONERÍA al abogado ARMANDO GONZÁLEZ, identificado con la C.C. No. 14.977.958 de Cali (Valle) y portador de la T.P No. 108.025 del C.S de la J., para que actúe como apoderado judicial de los concejales demandados, en los términos y condiciones a que se contrae el poder visible a folio 207 del expediente.

OCTAVO.- RECONOCER PERSONERÍA al abogado CRISTIAN EDUARDO OROZCO POSADA, identificado con la C.C. No. 84.063.339 de Uribía (Guajira) y portador de la T.P No. 316.746 del C.S de la J, para que actúe como apoderado judicial del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, en los términos y condiciones a que se contrae la Resolución No. 0029 del 14 de enero de 2020 expedida por dicha entidad, visible a folio 160 del expediente.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha.

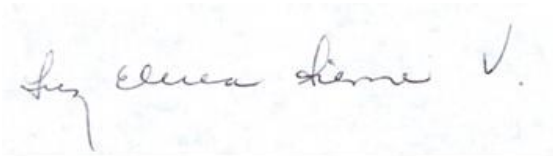
Los Magistrados,



OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA