

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

Santiago de Cali, veinte (20) de octubre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No.

**Proceso:** **76001-23-33-000-2019-01067-00**  
**Medio de Control:** **NULIDAD ELECTORAL**

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

**Demandado:** **GERARDO ENRIQUE NARANJO SALAZAR**  
**LUIS ENRIQUE ZAPATA SÁNCHEZ**  
([luiszapata312@hotmail.com](mailto:luiszapata312@hotmail.com))

**SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO**  
([umbra.juridico@gmail.com](mailto:umbra.juridico@gmail.com))

**JUAN MANUEL GARCÍA PAREJA**  
([doctorvi@hotmail.com](mailto:doctorvi@hotmail.com))

**ALDEMAR GÓMEZ HURTADO**  
([agomezhurtado@hotmail.com](mailto:agomezhurtado@hotmail.com))

**REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**  
([vmhernandez@registraduria.gov.co](mailto:vmhernandez@registraduria.gov.co))  
([notificacionjudicialval@registraduria.gov.co](mailto:notificacionjudicialval@registraduria.gov.co))

**Otros:** **CONCEJO MUNICIPAL DE CARTAGO**  
([informacion@concejodecartago.gov.co](mailto:informacion@concejodecartago.gov.co))  
(concejocartago2016@gmail.com)

**MINISTERIO PÚBLICO**  
(procjudadm19@procuraduria.gov.co)

**Asunto:** Auto que decide excepciones, decide sobre admisibilidad de las pruebas, corre traslado de alegatos de conclusión y otras disposiciones (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 GUSTAVO ADOLFO PRADO CARDONA; FÉLIX NOEL CHAVERRA CUESTA; DIANA ALEXANDRA PINILLA CASTRO; DANA GABRIELA REINA y JHON JAMES CASTRO CASTILLO; actuando a nombre propio, instauraron demanda en ejercicio del medio de control de NULIDAD ELECTORAL, con el fin de que se anulen los actos administrativos contenidos en los formularios E-8 CON proferidos por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – Delegación Municipal de Cartago, mediante los cuales establecieron las listas definitivas de candidatos al Concejo Municipal de Cartago, periodo constitucional 2020-2023, para los partidos Liberal; Conservador; Cambio Radical; Coalición Ciudadana por Cartago y Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia - AINCO.

Pidieron también la nulidad del Formulario E26-CON del 27 de octubre de 2019, en los apartes donde la Comisión Escrutadora del Municipio de Cartago - Valle declaró la elección de los señores JUAN MANUEL GARCÍA PAREJA; LUIS ENRIQUE ZAPATA SÁNCHEZ; GERARDO ENRIQUE NARANJO SALAZAR; ALDEMAR GÓMEZ HURTADO y SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO como concejales de esa localidad para el periodo 2020-2023. Solicitaron en consecuencia la anulación de las credenciales expedidas a nombre de las citadas personas, que los acredita como cabildantes.

Que, en consecuencia, se excluya de los escrutinios respectivos los votos depositados por las listas inscritas por los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, Coalición Ciudadana por Cartago, y el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia - AICO. Que se adelante el escrutinio correspondiente para declarar la elección de los candidatos electos y se ordene expedir las credenciales respectivas, amén de que no se efectúe pago alguno por concepto de reposición económica a esos partidos, dados los votos declarados nulos mediante la sentencia que aquí se expida.

Mediante auto visible a folios 53-54 del expediente, se admitió la demanda en primera instancia al tenor de lo dispuesto en el artículo 152 numeral 8 del CPACA y al discutirse la anulación de la elección de miembros de corporaciones públicas pertenecientes a municipios con población superior a los setenta mil (70.000) habitantes. En ese proveído se tuvo como demandados a los concejales cuestionados y a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

Surtidas las notificaciones de rigor, los demandados presentaron escrito de contestación de la demanda, así:

- El demandado LUIS ENRIQUE ZAPATA (fls. 60-65 y 131-191 del expediente), propuso la excepción de '*carencia de objeto de la demanda*', y aportó pruebas documentales.

- El demandado GERARDO ENRIQUE NARANJO SALAZAR (fls. 67-129 del expediente), propuso la excepción de '*carencia de objeto de la demanda*', y aportó pruebas documentales.
- La demandada SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO (fls. 240-256 del expediente), propuso las excepciones de '*cumplimiento de requisitos*', '*ausencia de causa petendi*', '*mala fe*', y '*falta de legitimación en la causa por activa*' y aportó pruebas documentales.
- El demandado JUAN MANUEL GARCÍA PAREJA (fls. 259-272 del expediente), propuso la excepción de '*cumplimiento de la cuota de género*' y aportó pruebas documentales.
- El demandado ALDEMAR GÓMEZ HURTADO (fls. 280-338 del expediente), propuso la excepción de '*falta de causal para demanda de anulación electoral*', e '*indebida interpretación de la norma*' y aportó pruebas documentales.
- La demandada REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (fls. 192-235 del expediente), propuso las excepciones de '*inepta demanda*', '*falta de legitimación por pasiva*' e '*indebida interpretación del cargo de cuota de género*' y aportó pruebas documentales.

De los escritos de excepciones se corrió el traslado previsto en los artículos 175, parágrafo segundo, del CPACA y 110 del CGP, término dentro del cual la parte demandante hizo intervención, como se aprecia a folios 341-347, 348-354, 355-361 y 362-368 del expediente.

## II.- CONSIDERACIONES

El Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 '*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*', 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 comentario dispone que el trámite de las excepciones se surtirá conforme los artículos 101 y 102 del CGP. Agrega que, si la excepción 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 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 MISMOS 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 algunos demandados 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, y **iii)** se correrá traslado de alegatos de conclusión para dictar sentencia escrita.

## **2.1.- LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS**

En el escrito de contestación de la demanda, la concejal demandada SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO, presentó la excepción previa de '*falta de legitimación en la causa por pasiva*', la cual sustentó en que, en su sentir, la demanda debió recaer sobre el partido que otorgó el aval y no sobre ella como candidata, por cuanto al momento de la inscripción el partido es el llamado a verificar, no solo si la persona puede o no aspirar a la candidatura, sino también si se cumplen los requisitos de ley, en este caso, de la cuota de género del 30%.

Por su parte, la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, propuso como excepciones la '*inepta demanda*' y '*falta de legitimación en la causa por pasiva*'.

La excepción de '*inepta demanda*' la sustentó en dos ideas:

Señaló que el actor pretende la nulidad del acta de inscripción de candidatos E-8 CON como pretensión principal y directa, siendo este un acto de trámite, no susceptible de control judicial. Explica que el proceder del demandante es contrario a la técnica procesal, pues demandó la nulidad del formulario E-26 CON de manera indirecta y supeditada a la pretensión principal de nulidad del referido acto de trámite. Que bajo tal entendido hay una indebida formulación de las pretensiones.

Por otro lado, señaló que el actor no agotó el trámite administrativo legal ante el Consejo Nacional Electoral, cual es la entidad que expide el acto administrativo definitivo que podría demandarse en el presente medio de control.

En este punto especifica que esa Colegiatura es la competente para revocar las inscripciones de candidatos incursos en causales de inhabilidad, por expresa atribución constitucional en los artículos 108 y 205 numeral 12. Que,

adicionalmente, dicha entidad es la competente para adoptar las medidas administrativas de control ante el incumplimiento de las listas de candidatos del requisito de cuota de género previsto en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, competencia que se deriva de su atribución constitucional de controlar la actividad electoral de las organizaciones políticas y de los candidatos.

Que, según lo expresado por el CNE en la Resolución 2465 de 2015, las causales legales de revocatoria de inscripción distintas a las inhabilidades de candidatos, también deben ser conocidas y direccionadas por este organismo. Que, en cuanto al trámite que se debió adelantar por una supuesta irregularidad sobre la cuota de género en las listas de candidatos que hoy se impugna, el accionante debió realizar la respectiva denuncia siguiendo las reglas de los artículos 34 al 42 del CPACA, que constituye una serie de actos coordinados y sucesivos encaminados a la obtención de un acto definitivo que concluya el procedimiento de la revocatoria de lista de candidatos, procedimiento que está al alcance de cualquier ciudadano y brilló por su ausencia en el presente asunto; toda vez que ante el Consejo Nacional Electoral no se adelantó trámite alguno siendo esta la entidad competente.

Por su parte, la excepción de *'falta de legitimación en la causa por pasiva'*, la justificó así:

Que el formulario E-26 CON demandado no tiene relación con las funciones de la REGISTRADURÍA, pues la Comisión Escrutadora Municipal es la máxima autoridad en los escrutinios y quien declara los resultados, para el caso *sub exámine* la elección de los ciudadanos que participan en las elecciones como candidatos. Añade que no le asiste competencia para revocar la lista de candidatos por causales distintas a las consagradas en la Ley, recordando que al tenor de la referida Resolución 2465 de 2015, al CNE le corresponde absolver lo relativo al incumplimiento de la ley de cuota de género.

Agrega que, dentro de las funciones de la REGISTRADURÍA, previstas en el artículo 5 del Decreto 1010 de 2000, en lo relacionado con la gesta electoral sólo le asisten competencias para organizar las elecciones y los diferentes mecanismos de participación. Que conforme los artículos 48 numeral 8, 49 y 181 del Código Nacional Electoral, los Registradores Auxiliares y Municipales y los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, únicamente actúan como secretarios en los escrutinios realizados por las diferentes Comisiones Escrutadoras y los Delegados del Consejo Nacional Electoral, cargo que comporta funciones específicas conforme los artículos 163, 162 y 185 del Código Electoral, que no tienen relación con la intervención en el cómputo de votos o la declaración de la elección.

Tales fueron los sustentos de las excepciones referenciadas.

La *inepta demanda* es considerada como excepción previa al tenor del numeral 5 del artículo 100 del CGP, mientras que la *falta de legitimación en la causa por pasiva* también corresponde a aquellas excepciones susceptibles de definirse en la audiencia inicial al tenor del artículo 180 numeral 6 del CPACA, de manera que

ambas pueden absolverse en el presente momento procesal al tenor del artículo 12 del Decreto 806 de 2020, como en efecto se hará en líneas subsiguientes.

Los demás mecanismos exceptivos presentados por los demandados no corresponden a aquellos que deban absolverse en la audiencia inicial o en este momento procesal, al tiempo que se confunden con el fondo del asunto, por lo que deberán resolverse en la sentencia.

### **2.1.1.- SOBRE LA EXCEPCIÓN DE INEPTA DEMANDA PRESENTADA POR LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Se recuerda que la entidad a este respecto sostuvo que *i)* el formulario de inscripción E-8 no era demandable, y que como pidió la nulidad de ese acto como pretensión principal a partir de la cual derivó el pedimento de nulidad del formulario E-26 como pretensión subsidiaria, hubo una indebida acumulación de pretensiones. También explicó que *ii)* el actor, previo a la interposición de la demanda, no agotó el procedimiento administrativo respectivo ante la CNE para efectos de cuestionar las candidaturas presentadas de cara al incumplimiento de la cuota de género.

Respecto el 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 cuestiona<sup>1</sup>:

*"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."*

---

<sup>1</sup> 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.



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.*

*<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, contentivo 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.

Con todo, se recuerda, la REGISTRADURÍA va más allá, pues solicita que se declare la ineptitud de la demanda frente a la totalidad de las pretensiones del líbelo, dado 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 principal. En otras palabras, expone que, como todas las demás pretensiones de los actores se derivan de la anulación del aludido Formulario E-8, la demanda en su integridad resulta afectada por la ineptitud derivada de demandar un formulario no enjuiciable. Estas argumentaciones llevan implícito que se trata de anomalías que no pueden ser corregidas por el juez, por tratarse de una carga exclusiva de la parte actora, de suerte que el demandado está haciendo referencia al principio de justicia rogada, que le impone al actor el deber de formular debidamente su pretensión y al juez a respetar dicho actuar.

A juicio de la Sala, no es dable acceder al pedimento de la REGISTRADURÍA, pues este extremo procesal 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 aquel no podrá confrontar el acto acusado con disposiciones no invocadas en el líbelo, ni atender conceptos de violación diferentes a los en él contenidos<sup>2</sup>:

*"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.

---

<sup>2</sup> 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.

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 reprocha la REGISTRADURÍA 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 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.

Ahora, frente a la supuesta ineptitud de la demanda que en sentir de la REGISTRADURÍA tuvo lugar cuando los actores, antes de iniciar el proceso, no acudieron al procedimiento administrativo respectivo ante la CNE, cual era la entidad competente para dirimir cuestionamientos relacionados con la cuota de género, la Sala también deberá dictar un juicio desestimatorio. Ello, por cuanto el ejercicio de la nulidad electoral no exige el agotamiento de requisito de procedibilidad alguno, al menos por la causal alegada.

Actualmente el único requisito de procedibilidad para el ejercicio de la nulidad electoral está consagrado en el parágrafo del artículo 327 Constitucional, según el cual, para ejercer *'...el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral'*.

Como se ve, la norma constitucional exige el agotamiento de este requisito previo únicamente cuando se invoquen, en casos de elección popular, como causales de nulidad, las *irregularidades en el proceso de votación o escrutinio* -o causales objetivas-, lo cual aquí no ocurre en tanto los actores invocan como fundamento de su pretensión anulatoria una causal diferente, genérica, consagrada en el artículo 137 del CPACA, que no es otra que la *infracción de las normas en que el acto administrativo debería fundarse*.

Con todo, pese a la vigencia formal de la norma constitucional que establece el mentado requisito, debe especificarse que con ocasión de la inexequibilidad del numeral 6 del artículo 161 del CPACA declarada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-283 de 2017, se ha planteado la posibilidad del juez de abstenerse de exigir el agotamiento del mismo, habida cuenta que en la práctica su ejercicio representa una limitación al derecho de acceso a la administración de justicia. Un sector del Consejo de Estado comparte esta posición<sup>3</sup>.

De manera que, la REGISTRADURÍA no puede exigir el agotamiento de requisitos de procedibilidad no previstos por el legislador o el constituyente, por lo que la presente excepción se declarará como no probada, en los términos aquí planteados.

### **2.1.2.- SOBRE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, FORMULADA POR LA DEMANDADA SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO**

Se recuerda que la demandada SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO sustenta esta excepción afirmando que la demanda debió recaer sobre el partido que otorgó el aval y no sobre ella como candidata. Ello, por cuanto, al momento de la inscripción, el partido es el llamado a verificar si el candidato puede o no aspirar a la candidatura, e igualmente le corresponde determinar si se cumplen los requisitos de ley, en este caso, de la cuota de género del 30%.

Al respecto, debe decirse que al tenor del artículo 139 del CPACA, la nulidad electoral comprende la anulación de, entre otros, los actos de elección por voto popular, mientras que el artículo 288 numeral 2 ídem dispone que una de las consecuencias de la sentencia favorable de anulación será la cancelación de las credenciales respectivas del electo demandado.

Las normas reseñadas ilustran que, en caso de una sentencia de anulación favorable, la candidata cuestionada en últimas perdería su calidad de concejal. Tal situación deja más que justificada la necesidad de que ésta acuda como parte al proceso, pues las decisiones que en tal contexto puedan asumirse sin dudas cuentan con la potencialidad de comprometer sus derechos de elegir y ser elegida y acceder a cargos públicos (artículo 44 de la Carta), lo que sustenta la legitimación

---

<sup>3</sup>A este respecto ver, como ejemplo ilustrativo, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el auto proferido dentro del Expediente No. 11001-03-28-000-2014-00115-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

y el interés que le asiste para ejercer su defensa, precisamente en resguardo de su investidura.

Igualmente, la normativa procesal en materia electoral de manera explícita dispone la notificación, en calidad de parte, del elegido demandado, como queda en evidencia en el artículo 277 del CPACA.

Todo lo anterior permite a la Sala declarar no probada la excepción. Así se dispondrá en la parte resolutive.

### **2.1.3.- LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, FORMULADA POR LA DEMANDADA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Se recuerda que a este respecto la REGISTRADURÍA sostiene que, por virtud de sus funciones, no le asiste relación alguna con el acto de elección demandado, al tiempo que una entidad distinta -la Comisión Escrutadora Municipal- es la que declara los resultados a la postre cuestionados. Que conforme el artículo 5 del Decreto 1010 de 2000 sólo le corresponde organizar las elecciones y los diferentes mecanismos de participación, mientras que al tenor del artículo 48 del Código Nacional Electoral, los Registradores Auxiliares y Municipales y los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil únicamente actúan como secretarios de los escrutinios realizados por las diferentes comisiones escrutadoras, funciones que no tienen relación con el cómputo de votos o la declaración de la elección.

A este respecto, el Consejo de Estado<sup>4</sup>, explicó en síntesis lo siguiente:

Que, la vinculación de la REGISTRADURÍA en los procesos electorales tiene un carácter especial, bajo el entendido que esta entidad pudo haber intervenido en la adopción del acto de elección demandado; situación que la pone en la obligación de defender su actuación mas no la elección propiamente dicha, lo que le crea un posible interés en las resultas del proceso.

Que, sin embargo, '*...de aparecer claramente que no intervino en la adopción del acto incoado, su intervención en el proceso resulta inocua (...).*'

Que, la función electoral en Colombia está asignada a dos entidades: la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, que tiene a su cargo la dirección y organización de las elecciones, entre otros deberes (artículo 266 inciso segundo Constitución Política); y el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, con funciones relacionadas con las decisiones de escrutinios generales, declaratoria de elecciones, expedición de credenciales, revisión de escrutinios y documentos electorales (artículo 265 de la Constitución Política).

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 6 de noviembre de 2014, expediente No. 11001-03-28-000-2014-00065-00 (S). C.P. Lucy Jeanette Bermúdez Bermúdez.

Que, fruto de lo anterior, la etapa de contabilización y escrutinio de los sufragios se atribuye *'a las Comisiones Escrutadoras como Delegadas del Consejo Nacional Electoral en los diferentes niveles, donde actúan como secretarios los Registradores respectivos (...).'* De ahí que, pese a que en el acto de elección aparece la rúbrica del delegado de la REGISTRADURÍA, éste interviene como miembro de la Comisión Escrutadora, que es la comisión encargada de la contabilización y acreditación de los aspirantes elegidos.

Que, tales reflexiones indican que las funciones en materia electoral asignadas a la REGISTRADURÍA, principalmente en lo que respecta a la fase de escrutinios y declaratoria de elecciones, resultan muy reducidas y en todo caso se circunscriben a mantener la organización y logística de los comicios, pero no a la declaración o decisión sobre la elección de los diferentes aspirantes que participaron en la contienda electoral.

Que, la obligación de vincular por pasiva a la entidad que intervino en la adopción del acto electoral demandado (numeral 2 artículo 277 CPACA), parte del supuesto de que la vinculada profirió el acto o intervino en su adopción, por lo que *'...resulta importante establecer en cada caso concreto, si las actuaciones de la autoridad pública que se ordena vincular fueron relevantes frente al acto administrativo que se demande y que los cargos elevados por los demandantes apunten a cuestionar su legalidad'*.

Que, por tales razones, cuando la demanda electoral se sustenta en razones que no guardan relación con las actuaciones desplegadas por la REGISTRADURÍA, como por ejemplo, en la ocurrencia de pretensas circunstancias subjetivas inhabilitantes del candidato impugnado, mal podría llamarse a ésta última a comparecer al proceso, máxime si se trata de una circunstancia que no era verificable por tal entidad al momento de la inscripción.

Descendiendo al caso bajo examen, se tiene que, aunque la elección cuestionada fue suscrita por la respectiva Comisión Escrutadora, lo cierto es que la REGISTRADURÍA sí tuvo participación en la actuación administrativa que antecedió aquella, como puede evidenciarse en los respectivos formularios E-6 que corresponden a la *solicitud de inscripción de listas y su constancia de aceptación*, formatos que, conforme el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011<sup>5</sup>, fueron suscritos por los delegados de la REGISTRADURÍA en su calidad de autoridad electoral como señal de aceptación de las candidaturas cuestionadas.

De ahí que, más allá de que las consecuencias de una sentencia favorable de anulación no tengan mayor incidencia en la actividad en la REGISTRADURÍA

---

<sup>5</sup> ARTÍCULO 32. ACEPTACIÓN O RECHAZO DE INSCRIPCIONES. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.

La solicitud de inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.

En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.

precisamente por las limitadas facultades que le asisten de cara a la realización de los escrutinios y la declaratoria de elección, la vinculación de esta entidad obedeció a que, como intervino en la adopción del acto demandado al haber participado en el momento germinal de las candidaturas cuestionadas, esta entidad necesita acudir al presente escenario para al menos defender su actuación –no necesariamente la elección propiamente dicha-, conforme los apartes jurisprudenciales transcritos. Así está justificada la legitimación de esta entidad, al asistirle interés en las resultas del proceso. Se declarará no probada esta excepción.

## **2.2.- 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.

## **2.3.- 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.

## **III.- DECISIÓN**

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** formuladas por la concejal demandada SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO y por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

**SEGUNDO.- DECLARAR NO PROBADA** la excepción de **INEPTA DEMANDA** formulada por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, en lo relativo al supuesto incumplimiento de requisito de procedibilidad en que incurrieron los demandantes.

**TERCERO.- DECLARAR PROBADA** la excepción de **INEPTA DEMANDA** formulada por la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, 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 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 39-51 del expediente.

**SE NIEGA** la expedición del oficio a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL para que remita los formularios E-8 CON proferidos dentro del proceso administrativo que derivó en la elección demandada. La razón de ello obedece a que se trata de documentación que ya fue aportada en su integridad tanto por la REGISTRADURÍA como por los concejales demandados.

**4.2.- PARTE DEMANDADA – REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

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 192-201 y 231-235 del expediente.

**4.3.- PARTE DEMANDADA – LUIS ENRIQUE ZAPATA**

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 143-191 del expediente.

**4.4.- PARTE DEMANDADA – GERARDO ENRIQUE NARANJO SALAZAR**

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 80-129 del expediente.

**4.5.- PARTE DEMANDADA – SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO**

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 249-256 del expediente.

**4.6.- PARTE DEMANDADA – JUAN MANUEL GARCÍA PAREJA**



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 273-279 del expediente.

#### **4.7.- PARTE DEMANDADA – ALDEMAR GÓMEZ HURTADO**

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 290-338 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.- RECONOCER PERSONERÍA** al abogado Luis Enrique Zapata, identificado con la C.C. No. 14.884.343 de Buga (Valle) y portador de la T.P No. 235.772 del C.S de la J., para que actúe como apoderado judicial de los concejales demandados GERARDO ENRIQUE NARANJO SALAZAR y LUIS ENRIQUE ZAPATA SÁNCHEZ, en los términos y condiciones a que se contraen los poderes visibles a folios 68-70 y 131-133 del expediente.

**SÉPTIMO.- RECONOCER PERSONERÍA** al abogado Gerson Alejandro Vergara Trujillo, identificado con la C.C. No. 1.144.029.423 de Cali (Valle) y portador de la T.P No. 229.566 del C.S de la J, para que actúe como apoderado judicial de la concejal demandada SANDRA VIVIANA ALZATE ROMERO, en los términos y condiciones a que se contrae el memorial de poder visible a folios 246-248 del expediente.

**OCTAVO.- RECONOCER PERSONERÍA** al abogado Víctor Hugo Arias Jaramillo, identificado con la C.C. No. 14.571.173 de Cartago (Valle) y portador de la T.P No. 164.322 del C.S de la J, para que actúe como apoderado judicial del concejal demandado JUAN MANUEL GARCÍA PAREJA, en los términos y condiciones a que se contrae el memorial de poder visible a folios 257-258 del expediente.


**NOVENO.- RECONOCER PERSONERÍA** al abogado Gabriel Augusto Arias Alzate, identificado con la C.C. No. 16.213.727 y portador de la T.P No. 111.651 del C.S de la J, para que actúe como apoderado judicial del concejal demandado ALDEMAR GÓMEZ HURTADO, en los términos y condiciones a que se contrae el memorial de poder visible a folios 280-281 y 289 del expediente.

**DÉCIMO.- RECONOCER PERSONERÍA** al abogado Arley Fernández Torres, identificado con la C.C. No. 1.144.057.772 y portador de la T.P No. 256.055 del C.S de la J, para que actúe como apoderado judicial de la demandada REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, en los términos y condiciones a que se contrae la Resolución No. 22287 del 31 de diciembre de 2019 expedida por dicha entidad, visible a folios 192-201 del expediente.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

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

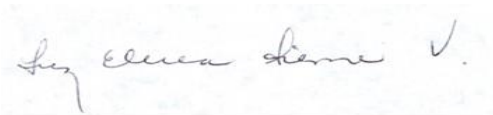
Los Magistrados,



**OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT**



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**