



Santiago de Cali, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2.020)

Auto Interlocutorio No. 313

RADICACION	76001-23-33-000-2019-01209-00
MEDIO DE CONTROL	ELECTORAL
DEMANDANTE	GUSTAFO ADOLFO PRADO CARDONA Y OTROS
DEMANDADO	CARMEN DORIS SAAVEDRA MELO WILLIAM ANGULO PLAZA DIEGO FERNANDO ROJAS HERNANDEZ LUIS EDUARDO ROJAS HERNANDEZ
MAGISTRADO PONENTE	VÍCTOR ADOLFO HERNANDEZ DIAZ.
TEMA	APLICACIÓN DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020

I. ASUNTO

Ingresa el proceso al Despacho con Informe Secretarial el cual indica pendiente señalar nueva fecha para audiencia inicial. Fl. 28o.

En efecto, en auto del 12 de marzo de 2020 se fijó fecha para audiencia inicial que se desarrollaría el 31 del mismo mes y año (Fl. 272 y vto). Sin embargo, mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11517 de 16 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura dispuso suspender los términos procesales en los juzgados, tribunales y Altas Cortes entre el 16 y 20 de marzo de 2020. Esta medida fue prorrogada mediante los Acuerdos No. PCSJA20-11521 de 19 de marzo, PCSJA20-11526 de 22 de marzo, PCSJA20-11532 de 11 de abril, PCSJA20-11546 de 25 de abril, PCSJA20-11549 de 7 de mayo, PCSJA20-11556 de 22 de mayo y PCSJA20-11581 de 27 de junio de 2020

En desarrollo del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020<sup>1</sup> y durante la suspensión de términos antes referida, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 806 de 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 el cual se regularon distintas etapas de los procesos judiciales. Concretamente, frente a las excepciones, sin distinguir medios de control, se

dispuso que se formularían y decidirían según lo regulado en los artículos 100 a 102 del Código General del Proceso:

“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.” (Negrilla fuera de texto)

La norma acabada de reseñar no contempló excepción alguna, es decir, se refirió a todos los procesos que se adelanten ante esta jurisdicción, en consecuencia, resulta aplicable también al trámite del proceso electoral

Ahora, revisado el artículo 101 del CGP, se observa que dicha disposición determina la oportunidad y trámite de las excepciones previas, no obstante, el artículo 12 del Decreto 806 de 2020 hizo extensivo este mismo procedimiento para la resolución de las excepciones de - cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva- de acuerdo con lo señalado en el inciso tercero ibídem.

En ese orden de ideas, fue legal citar a la audiencia inicial, sin embargo, como por las razones ya descritas, la diligencia no se llevó a cabo, es necesario adecuar el proceso al tránsito normativo de aplicación inmediata, como sucede con el Decreto 806 de 2020 que rige a partir de su publicación - 4 de junio de 2020 – con vigencia de dos (2) años. Entonces, previo a la realización de la audiencia inicial, si fuera necesaria, ha de decidirse sobre las excepciones propuesta.

Igualmente dispone el referido decreto que, 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.

## II. DECISION DE EXCEPCIONES

Dentro del término para contestar la demanda, el **Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U**, propuso la excepción previa de inepta demanda – falta de conexidad entre los hechos, concepto de la violación y las normas violadas, al considerar que se acude al medio de control electoral para cuestionar la Resolución No. 2954 de 2017 acto administrativo que goza de presunción de legalidad, no existiendo conexidad entre las pretensiones, los hechos, el concepto de violación y las normas vulneradas.

**El Consejo Nacional Electoral** formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que no tiene incidencia alguna ni participación en la distribución y otorgamiento de avales por parte de las agrupaciones políticas, escogencia que debe realizarse conforme la autonomía consagrada en los estatutos de cada organización, por lo tanto, esa Corporación no intervino en la expedición de los actos administrativos cuestionados por no ser un asunto de su competencia.

Los demandados **Carmen Doris Saavedra Melo, William Angulo Plaza, Diego Fernando Rojas Hernández y Luis Eduardo Plazas Rojas**, proponen las excepciones de i) inepta demanda por falta de estipulación de causal de nulidad y ii) inepta demanda por demandarse como pretensión directa un acto preparatorio o de trámite, para que genere consecuencias de nulidad en otros documentos electorales.

Señalan que la demanda no expone cuál de las causales establecidas en los artículos 137 y 275 del C.P.A.C.A, sustentan la solicitud de nulidad electoral y el concepto de su violación, lo que imposibilita a la parte demandada poder ejercer el derecho de defensa.

Además, que el acto de inscripción de la lista de candidatos al concejo, formulario E-8 CO, es un acto de trámite o preparatorio, que no es demandable directamente y no produce consecuencias anulatorias en otros documentos electorales.

### 2.1. Trámite de las excepciones planteadas.

En este punto, se pone de presente que de las excepciones propuestas se corrió traslado de conformidad con lo señalado en el párrafo 2 del artículo 175 del C.P.A.C.A., habiendo descrito el respectivo traslado, por la parte demandante (Fls. 26-270).

## II. CONSIDERACIONES

**3.1.** Excepción denominada “falta de legitimación en la causa por Pasiva”, propuesta por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

Sobre el particular, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha señalado que la legitimación en la causa es la posibilidad de que la persona formule o controvierta las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso.

Dicha Corporación ha precisado además que existen dos tipos de legitimación en la causa: la legitimación de hecho y la legitimación material. La primera ha sido definida como “una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, por manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda”, y la segunda, como “la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas”<sup>2</sup>

Bajo ese entendido, ha concluido el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo que la legitimación en la causa material no es constitutiva de excepción de fondo, sino un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable, ya sea para el demandante o para el demandado, y que, en consecuencia, la misma no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda, toda vez que “...la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de “.. una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada”<sup>3</sup>

Ahora bien, revisada la demanda y los documentos acompañados se observa que, lo pretendido por la parte actora es la nulidad de las inscripciones de las listas de candidatos al Concejo Municipal de Guacarí, Valle inscritos por el Partido de la U, y como consecuencia de ello, la declaratoria de nulidad del acto de escrutinio.

De acuerdo con los lineamientos expuestos, y tomando en consideración la definición que jurisprudencialmente se le ha dado a la legitimación de hecho, para el Despacho es claro que en este momento procesal, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL no tiene vocación de prosperidad, si en cuenta se tiene que en el

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Sentencia 24 de octubre de 2013, C.P. Enrique Gil Botero. Radicación 680012315000199511195(25869).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 3 de octubre de 2012, Consejero Ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Radicación No. 25000232600019950093601 (22984).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 4 de febrero de 2010, Consejero Ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Radicación No. 70001233100019950507201 (17720).

presente asunto se pretende no solo la nulidad de la inscripción de los candidatos al Concejo Municipal de Guacarí, Valle, por el PARTIDO DE LA U sino además, la nulidad del acta de escrutinio general de votos.

Por lo tanto, el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL al ser el ente encargado de inspeccionar y vigilar el proceso y la organización electoral, en este caso, estaría legitimada formalmente o de hecho en la causa por pasiva, sin que ello implique que le asiste o no responsabilidad alguna en los hechos que se demanda.

Así las cosas, la presente excepción no se declarará probada.

### **3.2. Excepción de “inepta demanda” propuestas por el PARTIDO DE LA U.**

Conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado, la excepción de inepta demanda tiene solo dos manifestaciones: La primera relacionada con la indebida acumulación de pretensiones, y la segunda relacionados al incumplimiento de los requisitos formales de la demanda.

Por lo tanto, como quiera que a través de esta excepción se destaca la firmeza y presunción de legalidad de la Resolución 2954 de 2017, es claro que su fundamento no tiene relación con el ámbito de la exceptiva de inepta demanda.

De otra parte, en cuanto al cuestionamiento de la conexidad entre las pretensiones, los hechos, el concepto de la violación y las normas violadas, para el Despacho, revisada la demanda, independientemente de su claridad o vaguedad, lo cierto es que designa a las partes, plantea las pretensiones en cuanto busca la nulidad de la inscripción de los candidatos al Concejo Municipal de Guacarí por el Partido de la U y del acta de escrutinio general de votos, relaciona los hechos y los fundamentos de derecho y finalmente explica el concepto de la violación, contentivo en que el aval otorgado por el representante legal del partido es suscrito por una persona que no tiene las calidades constitucionales, legales ni estatutarias para su otorgamiento, así mismo, el poder otorgado para la emisión de avales carece de validez, por manera que no hay lugar para hablar de incumplimiento de requisitos formales.

### **3.3. Excepción “inepta demanda por falta de estipulación de causal de nulidad”, propuesta por los demandados. Sobre esta causa ha indicado el Consejo de Estado<sup>4</sup>.**

“Tratándose de actos electorales, las causales con base en las cuales se puede cuestionar la legalidad del acto se encuentran consagradas en los artículos 137 y 275 del CPACA. De la misma forma, el concepto de la violación será aquel que

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO, providencia del 28 de febrero de 2019, radicación número: 11001-03-28-000-2018-00602-00.



desarrolle la parte demandante con base en los elementos, que, a su juicio, evidencien que se configuró alguna de las causales antes anotadas.

Ahora bien, no se puede perder de vista que el medio de control contemplado en el artículo 139 del CPACA tiene naturaleza pública. Por consiguiente, es totalmente viable que un proceso electoral se inicie por una persona sin el más mínimo conocimiento jurídico; sin que por supuesto el carecer de formación jurídica se erija como un obstáculo para que cualquier persona pueda ejercer el control de legalidad del acto acusado, lo que sucede es que el análisis de la demanda requerirá por parte del juez de un examen sistemático e integral.

No de otra manera se explica que el CPACA haya dotado al juez, como Director del proceso, de amplias facultades de interpretación de la demanda, potestades que adoptan mayor fuerza e importancia tratándose del proceso electoral dada su naturaleza pública, la cual impone que, en ciertos eventos, la autoridad judicial realice un ejercicio hermenéutico de análisis sistemático y armónico de la demanda y su corrección, si es del caso, para entender a cabalidad las censuras presentadas.

**Debe resaltarse que este ejercicio de interpretación no comporta un detrimento para los derechos de la contraparte, pues no se trata de flexibilizar los requisitos de admisión de la demanda, sino de que la naturaleza pública de este medio de control tenga efecto útil. Por ello, siempre que el juez pueda identificar con toda certeza: i) el acto sometido a control y ii) los reproches que a él se endilgan, se entenderá que sí existe concepto de violación con independencia de lo desafortunada que pueda resultar la redacción o la metodología de la demanda.**

**En este contexto, si del examen de la demanda y su corrección se pueden extraer las razones que llevaron al demandante a ejercer su derecho de acción y las normas en la que sustenta su petición, la autoridad judicial puede, válidamente, concluir que sí existe un verdadero concepto de la violación, y, por ende, proseguir el proceso.**

Esta posición no es aislada, ya que la Sala ha concluido que para admitir una demanda de nulidad electoral, el requisito de que trata el numeral 4 del artículo 162 del CPACA debe analizarse teniendo en cuenta la naturaleza pública de la citada herramienta judicial, pues dado ese carácter es usual que los escritos introductorios no respondan a la técnica jurídica o el lenguaje especializado propio de los profesionales del derecho, sin que esa circunstancia pueda establecerse como un obstáculo para el acceso efectivo a la administración de justicia". (resaltado fuera del texto)

En este contexto, es claro que de la lectura armónica de la demanda se infiere con mediana claridad cuál es el reproche en el que la parte actora sustenta su escrito introductorio. En efecto, no cabe duda que lo que le causa censurada es el incumplimiento de requisitos por parte de los Concejales Electos del Municipio de Guacarí pertenecientes al PARTIDO DE LA U, por considerar que presuntamente el aval que les fue otorgado para su inscripción como candidatos fue concedido por una persona que no tenía competencia para ello, por lo que conforme lo indica el Consejo de Estado, sin importar si se señala o no la causal de nulidad, lo que interesa es que se "pueda identificar con toda certeza: i) el acto sometido a control y ii) los reproches que a él se endilgan".

Así las cosas, se considera que los demandantes sí cumplieron con los requisitos de los que trata el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 y, por lo tanto, no se declarará probada la excepción propuesta.

**3.4.** Excepción previa de “inepta demanda por demandarse como pretensión directa un acto preparatorio o de trámite, para que genere consecuencias de nulidad en otros documentos electorales”, al respecto ha señalado el Consejo de Estado<sup>5</sup>:

“(…) los actos expedidos en función electoral también pueden clasificarse en actos de trámite y actos de definitivos.

Así pues, en asuntos electorales el acto que contiene la decisión definitiva del electorado es el tendiente a elegir, nombrar o llamar a proveer vacantes, los cuales se constituyen como verdaderos actos electorales, en los términos del inciso primero del artículo 139 del CPACA, pasibles de ser controlados, únicamente, por la vía de la nulidad electoral según las voces de la norma en comento.

Por el contrario, serán actos de trámite o preparatorios todos aquellos proferidos en el devenir del procedimiento electoral, distintos de los de elección, nombramiento o llamamiento y los cuales no son pasibles de control judicial de forma autónoma.

**En efecto, lo que ocurre es que los actos de trámite o preparatorios serán controlados al examinar el acto definitivo. Así lo ha colegido la Sección Quinta en diversas oportunidades en las que ha controlado los actos que precedieron a la elección cuando estudia los cargos de la demanda que se presenta contra la designación”**

En el caso concreto, se demanda la nulidad electoral del acto de inscripción de los candidatos al Concejo Municipal de Guacarí por el PARTIDO DE LA U, si bien en principio de acuerdo con establecido en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso administrativo no es susceptible de control judicial por la acción de nulidad electoral, puesto que no se trata de un acto de nombramiento, elección o llamamiento, ese acto de inscripción puede ser cuestionado en el ejercicio de la demanda de nulidad electoral cuando se demanda el acto definitivo, en este caso el acto de elección.

Por lo tanto, al solicitar la nulidad igualmente del acta que declaró la elección de los Concejales del Municipio de Guacarí -acto definitivo-, es posible estudiar el acto de inscripción como acto previo.

Por último, se resolverá aceptar la renuncia del os mismos abogados al acto de delegación antes citado que reposa a folio 187 del expediente.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 12 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, auto del 11 de octubre de 2019, radicación número: 11001-03-28-000-2019-00045-00

## RESUELVE

**PRIMERO: APLICAR** al proceso las disposiciones del Decreto Legislativo 806 de 2020 en la forma dispuesta en la parte motiva de este auto.

**SEGUNDO: DECLARAR** no probadas las excepciones previas propuestas por los demandados, de conformidad con lo expuesto en este proveído.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente providencia en los términos previstos en el artículo 9 del Decreto legislativo 806 de 04 de junio de 2020.

Demandantes, apoderado Gustavo Adolfo Prado: Correo electrónico: [pradoabogado23@hotmail.com](mailto:pradoabogado23@hotmail.com)

Demandados, apoderado Armando González.  
Correo electrónico: [argon.51@hotmail.com](mailto:argon.51@hotmail.com) y [armagon51@hotmail.com](mailto:armagon51@hotmail.com)

Partido de Unidad Nacional – Partido de la U apoderado Álvaro Echeverry Londoño. Correo electrónico: [aecheverry@partidodelau.com](mailto:aecheverry@partidodelau.com)

Registraduría Nacional de Estado Civil:  
[notificacionjudicial@registraduria.gov.co](mailto:notificacionjudicial@registraduria.gov.co)  
[notificacionjudicialval@registraduria.gov.co](mailto:notificacionjudicialval@registraduria.gov.co).

Consejo Nacional Electoral, apoderado Víctor Daniel Charrys Perez.  
Correo electrónico: [cnenotificaciones@cne.gov.co](mailto:cnenotificaciones@cne.gov.co),  
[vdcharrys@registraduria.gov.co](mailto:vdcharrys@registraduria.gov.co)

El señor agente del Ministerio Público:  
Correo electrónico: [procjudadm165@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm165@procuraduria.gov.co)

**CUARTO:** Ejecutoriada la presente providencia, ingrese el expediente al despacho para proveer lo pertinente.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**



**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado