



RECURSO DE APELACIÓN – Contra auto que rechazó la demanda / NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección de alcalde del municipio de Tuluá / INADMISIÓN DE LA DEMANDA - Oportunidad procesal para subsanarla / NULIDAD ELECTORAL – Deber del demandante de especificar las irregularidades ocurridas en cada zona, puesto y mesa / RECHAZO DE LA DEMANDA – Se confirma decisión dado que el actor no precisó en qué etapas o registros electorales se presentaron las irregularidades

La demanda de nulidad electoral instaurada por el señor Jorge Alberto Castaño Parra, a través de apoderada, fue inadmitida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto de 15 de enero de 2020, porque en el escrito correspondiente no se precisaron las irregularidades invocadas ni las zonas, puestos y mesas de votación en que se produjeron. En consecuencia, el a quo concedió a la parte actora un término de tres (3) días para que procediera a enmendar tales defectos, so pena de rechazar el medio de control incoado, de conformidad con el artículo 276 de la ley 1437 de 2011. Esta decisión fue notificada (...) [el] 21 de ese mismo mes y año. (...). [E]l demandante radicó memorial el 27 de enero de 2020, con el cual pretendió subsanar su libelo introductorio, insistiendo que las falencias anotadas se presentaron en la mayoría de mesas escrutadas "...sin que pueda precisarlas". (...). [E]l demandante interpuso recurso de apelación contra el auto del 5 de febrero de 2020 que rechazó la demanda, por las siguientes razones: i) es improcedente la aplicación del artículo 169 del C.P.A.C.A. para sustentar dicha decisión, al tratarse de un proceso de nulidad electoral; ii) lo relacionado con los hechos, pretensiones, concepto de la violación y medios de prueba en que se sustentan las pretensiones de la demanda debe debatirse y decidirse en las audiencias o en la decisión de fondo, más no en la fase de admisión; iii) la exigencia de precisar de forma clara y específica las irregularidades acaecidas en cada una de las zonas, puestos y mesas de votación atenta contra el derecho de acceso a la Administración de Justicia y iv) la falta de determinación de tales irregularidades no es una causal taxativa de rechazo de la demanda, en este medio de control. (...). [C]onsidera la Sala que la inadmisión de la demanda en el presente asunto, se realizó al amparo del artículo 276 del C.P.A.C.A., norma especial aplicable a los procesos de nulidad electoral, que en su inciso tercero establece: "Si la demanda no reúne los requisitos formales mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que subsane. En caso de no hacerlo se rechazará", en concordancia con lo señalado en el numeral 2º de la norma transcrita. (...). [S]e tiene que, contrario al dicho del demandante, no subsanar la demanda en los términos del auto inadmisorio, de conformidad con los requisitos formales y anexos que se deben observar, constituye causal expresa para su rechazo, bien sea porque el escrito correspondiente (i) no se interpone o se presenta de forma extemporánea; o ii) no satisface debidamente los requerimientos del juez al inadmitirla. Es en esta última de las situaciones en las que se enmarca el presente asunto, pues en auto de 15 de enero de 2020 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca le solicitó al actor precisar las irregularidades que invoca como sustento de sus pretensiones, así como especificar las zonas, puestos y mesas donde presuntamente ocurrieron, mientras que aquel, en su escrito de subsanación, se limitó a manifestar que no le era posible hacerlo. (...). [E]s dable concluir que [el demandante] no corrigió su libelo inicial y, en consecuencia, decretar su rechazo, en aplicación del artículo 169, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 276, inciso tercero y 296 ejusdem, tal como hizo el aquo, por lo que este primer motivo de apelación no tiene vocación de prosperar. (...). [S]i bien es cierto que en la medida en que avanza el proceso a través de sus distintas etapas, el debate entre las partes e intervinientes, así como las valoraciones y decisiones del juez, como director del proceso, permiten depurar la actuación para



llegar a una decisión de fondo, contrario a lo afirmado por el demandante, la oportunidad para corregir la demanda, ajustándola a los requisitos formales y anexos que exige la ley, es una sola y se encuentra claramente determinada en el citado inciso tercero del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011, que señala un plazo perentorio de tres (3) días para tal efecto, so pena de rechazo. (...). [C]on posterioridad a la admisión de la demanda existen otras oportunidades para poner de presente sus defectos, verbigracia la contestación de la demanda (excepciones previas) o la audiencia inicial (etapa de saneamiento), de conformidad con los artículos 175, numeral 3 y 180 numerales 5 y 6 del C.P.A.C.A., respectivamente, pero estos medios de contradicción solo operan cuando el juez dejó de advertir tales inconsistencia en la etapa de admisión, contrario a lo sucedido en el presente asunto. (...). [A]dvertido este defecto por el a quo en forma oportuna, esto es, en la fase inicial del proceso, no existe justificación para que la decisión sobre la idoneidad del escrito de subsanación sea postergada para etapas posteriores, máxime cuando la apoderada del demandante ha manifestado no estar en capacidad de establecer la información requerida sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron las irregularidades que alega como sustento del cargo de nulidad por alteraciones en los documentos electorales en que sustenta sus pretensiones. Por tal razón, no es de recibo esta segunda acusación contra el auto apelado. (...). [L]a determinación de la zona, puesto y mesa en donde presuntamente se presentaron irregularidades en la votación o escrutinio en elecciones populares, obedece a la aplicación de un mandato legal que le impone al demandante esta carga argumentativa y probatoria, a efectos de que la autoridad judicial competente pueda fijar razonablemente los límites de la controversia, sin que tal circunstancia pueda entenderse como desproporcionada y, por tanto, contraria al derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia. (...). [E]s claro que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al rechazar la presente demanda porque el actor no subsanó el incumplimiento de este requisito, advertido en el auto inadmisorio, no hizo otra cosa que dar aplicación a la norma especial que regula la materia, en los términos en que ha sido interpretada uniformemente por esta corporación, (...), por lo que no tiene asidero jurídico este reproche formulado en la apelación. (...). [E]l citado artículo 139 de (...) [la ley 1437 de 2011], (...) establece una exigencia adicional para la admisión de la demanda de nulidad electoral contra elecciones por voto popular, (...), la cual se refiere al deber del actor de «precisar» las etapas, registros y, en consecuencia, también las zonas, puestos y mesas de votación en donde presuntamente se incurrió en las irregularidades o vicios que alega como fundamento de sus pretensiones. En virtud de lo expuesto, al momento de abordar el estudio de admisibilidad, el juez electoral deberá observar el mandato previsto en el inciso tercero del artículo 276 del CPACA que dispone que: “Si la demanda no reúne los requisitos formales mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que los subsane. En caso de no hacerlo se rechazará”, interpretando sistemáticamente los artículos 162 y 139 de la Ley 1437 de 2011, tal como hizo el a quo en asunto sub iudice y, por tal razón, este reparo del recurrene tampoco puede salir avante. (...). [D]estaca la Sala que el demandante, lejos de subsanar la demanda, según las consideraciones consignadas en el auto inadmisorio, las cuales estuvieron conforme a derecho, como se desprende del análisis jurídico realizado, (...) mantuvo la indeterminación inicial de su acusación (...), lo que le impide al juez electoral entrar a conocer del asunto y más todavía examinar oficiosamente todas las zonas, mesas y puestos de votación de dicha circunscripción, (...), como lo pretende la parte actora, en un intento infundado por trasladarle su carga procesal al juez de conocimiento.

NOTA DE RELATORÍA: De los requisitos taxativos para la admisión de la demanda de nulidad electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto





de 24 de octubre de 2013, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación 08001-23-33-000-2012-00471-01(20258). Respecto de las oportunidades procesales para poner de presente los defectos de la demanda, consultar: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto de 26 de septiembre de 2013, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación 08001-23-333-004-2012-00173-01(20135). En cuanto a la necesidad de especificar las zonas, puestos y mesas donde se alega la existencia de alguna irregularidad como carga procesal para el demandante, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia 12 de mayo de 2009, M.P. Susana Buitrago Valencia, radicación 2011-00637-01. En cuanto a los requisitos de la demanda de nulidad electoral por causales objetivas, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 10 de mayo de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2010-00061-00.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 139 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 162 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 169 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 175 NUMERAL 3 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 180 NUMERAL 5 Y 6 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 276 INCISO 3 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 296

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: **LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 76001-23-33-000-2019-01222-01

Actor: JORGE ALBERTO CASTAÑO PARRA

Demandado: JHON JAIRO GÓMEZ AGUIRRE – ALCALDE DE TULUÁ - VALLE DEL CAUCA - PERÍODO 2020-2023

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Resuelve recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda

AUTO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante, a través de apoderada judicial, contra el auto del 5 de febrero de 2020, por medio del cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca rechazó la demanda presentada contra el acto de elección del señor Jhon Jairo Gómez Aguirre, como alcalde del Municipio de Tuluá (Valle del Cauca), período 2020-2023.

I. ANTECEDENTES





1. La demanda

1.1. El señor Jorge Alberto Castaño Parra, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral de que trata el artículo 139 del CPACA, impugnó la legalidad del acto de elección del señor Jhon Jairo Gómez Aguirre, como alcalde del Municipio de Tuluá (Valle del Cauca), planteando las siguientes pretensiones:

“1. DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en el Formulario E-26 ALC del 6 de noviembre de 2019, por medio del cual la Comisión Escrutadora Departamental respectiva, declaró la elección popular como Alcalde del municipio de Tuluá para el periodo 2020-2023 a John Jairo Gómez Aguirre, identificado con la cédula de ciudadanía 16.367.059, así como los actos administrativos que resolvieron desfavorablemente las reclamaciones contenidas en memorial del 31 de octubre de 2019.

2- Consecuencialmente, anular la credencial que acredita al Señor John Jairo Gómez Aguirre, identificado con la cédula de ciudadanía 16.367.059 como Alcalde Electo del municipio de Tuluá para el periodo 2020-2023.

3- Consecuencialmente, y de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 288 del CPACA se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil la realización de nuevos escrutinios de mesa para la elección de Alcalde Municipal de Tuluá para el periodo 2020-2023, en los términos previstos en los incisos 7° y 8° ibídem y su parágrafo.

4- Condenar al demandado a pagar las costas, tal como lo dispone el artículo 188 de la ley 1437 de 2011 y concordantes del Código General del Proceso”

2. Hechos

2.1. El accionante expuso que se inscribió como candidato a la Alcaldía del Municipio de Tuluá para el periodo 2020-2023, con el aval del Partido Conservador Colombiano, dentro del proceso para la elección de autoridades locales organizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el año 2019.

2.2 La Misión de Observación Electoral MOE declaró como zona de alto riesgo electoral a dicho ente territorial, circunscripción que cuenta con 492 mesas ubicadas tanto en su zona urbana como rural.

2.3 Efectuado el certamen democrático el pasado 27 de octubre de 2019, el candidato John Jairo Gómez, del Partido de la U, alcanzó 38.327 votos mientras que el demandante obtuvo 36.572, es decir, que entre uno y otro medió una diferencia de 1.755 sufragios.

2.4 Durante el procedimiento de escrutinio se presentaron sendas reclamaciones por errores aritméticos, recuento de votos, tachaduras y enmendaduras, las cuales fueron denegadas en sede administrativa.

3. Trámite procesal





3.1. El libelo introductorio fue radicado el 19 de diciembre de 2019 ante los Juzgados Administrativos de Cali¹ y el 13 de enero de 2020 fue remitido al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que por acta de reparto asignó su conocimiento al Magistrado Víctor Adolfo Hernández Díaz².

3.2 Recibido el asunto, a través de auto del 15 de enero de 2020³, de conformidad con lo previsto en el artículo 276 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se inadmitió la demanda para que el actor enmendara los defectos observados respecto de sus requisitos formales, así:

“(...) se debe aclarar la pretensión puesto que ni en los hechos y concepto de violación se indica de manera expresa en que (sic) consisten las irregularidades e inconsistencias que se presentaron en cada una de las demás mesas de votación (492 mesas como se indica en el numeral 4.2.1), para determinar que en los documentos electorales aparecen datos que no concuerdan con la verdad de lo acontecido durante los escrutinios. (...)”

3.3. Respecto de lo anterior, el demandante presentó escrito de subsanación el 27 de enero de 2020, esto es, dentro del término otorgado para tal efecto, en el que precisó:

“(...) estimo que las irregularidades e inconsistencias advertidas en la demanda, se presentaron en la mayoría de las mesas de votación escrutadas, que fueron un total de 492 mesas en el municipio de Tuluá, ya que al hacer una especie de arqueo o revisión sobre la pequeña muestra de siete mesas (17, 22, 23, 24, 25, 32, y 33 del puesto 1) sobre las que se elevaron las reclamaciones narradas en el hecho 4.3.4 de la demanda, que porcentualmente equivalen a menos del 5% del total escrutado, estadísticamente y desde la óptica de cálculos probabilísticos que manejan los auditores, revisores e inspectores expertos en auditorías, resulta altamente probable que en el resto de mesas escrutadas hayan estas falencias, razón por la cual no puedo precisarlas aparte de las advertidas, que estimo fueron en las restantes 485 mesas, razón por la cual, y para acreditar ese supuesto de hecho, solicité en el acápite de pruebas esa información que deberá suministrar la Registraduría Nacional del Estado Civil.”⁴.

4. La providencia recurrida

4.1. Mediante auto de 5 de febrero de 2020⁵, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca rechazó la demanda, por no subsanar la falta de requisitos formales, en los términos señalados en el auto inadmisorio del 15 de enero de 2020, específicamente al no haber precisado las zonas, puestos y mesas donde se presentaron las irregularidades alegadas.

4.2. Para motivar su decisión, el *a quo* invocó el contenido de los artículos 161, 162, 166 y 167 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normas que regulan los requisitos y la oportunidad para presentar

¹ Fol .5

² Fol .36

³ Fol. 37

⁴ Fol. 42

⁵ Fols. 44 a 46



la demanda y afirmó que requirió al demandante para que corrigiera el escrito inicial y determinara claramente las inconsistencias acaecidas durante el procedimiento de votación y escrutinio.

4.3. En este orden, concluyó que el demandante, en su escrito de subsanación, no señaló las posibles incongruencias generadas en los formularios electorales y, en tales condiciones, no es posible adelantar un estudio oficioso sobre la totalidad de registros electorales, circunstancia que justifica el rechazo de la demanda, con fundamento en los artículos 169 y 276 de la Ley 1437 de 2011.

5. El recurso de apelación

5.1. Inconforme con la anterior decisión, la apoderada del señor Jorge Alberto Castaño Parra interpuso recurso de apelación, para que sea revocada y, en su lugar, se ordene la admisión de la demanda.

5.2. Aseguró que el *a quo* rechazó el medio de control de nulidad electoral con base en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, a pesar de que dicha disposición no le era aplicable, por cuanto existe norma especial sobre la materia, cual es el artículo 276 *ejusdem*, la cual no contempla como causal de rechazo el no corregir oportunamente la demanda. Además, considera que las razones de inconformidad que originaron la inadmisión de la demanda, relacionadas con los hechos, pretensiones, concepto de la violación y medios de pruebas, se refieren a asuntos que deben definirse en el desarrollo de las audiencias del proceso o en la sentencia.

5.3 Concluyó, afirmando que imponer al actor la carga argumentativa y probatoria de especificar las irregularidades en que se fundamenta su solicitud de nulidad atenta contra el derecho de acceso a la Administración de Justicia, porque se trata de una acción pública que tiene un trámite especial, en el cual no se consagra expresamente, como requisito de admisión de la demanda, la determinación de aquellas ni de las zonas, puestos y mesas en que tuvieron lugar.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

2.1.1. Esta Sala es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el 5 de febrero de 2020, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Valle rechazó la demanda interpuesta contra el acto de elección del señor Jhon Jairo Gómez Aguirre, como alcalde del Municipio de Tuluá (Valle del Cauca), período 2020-2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 150⁶ y 243⁷ del CPACA, en armonía con lo previsto en el artículo 13 del

⁶ “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación...”.

⁷ “Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en las misma instancia por los jueces administrativos:





Acuerdo No. 80 del 12 de marzo de 2019, por cuanto el auto impugnado se profirió en el trámite de un proceso de primera instancia⁸.

2.2 Oportunidad de la interposición y sustentación del recurso

2.1 La Sala observa que el recurso de apelación se interpuso, debidamente sustentado, dentro de la oportunidad legal correspondiente, pues la decisión que se controvierte se notificó al demandante mediante estado de 7 de febrero de 2020⁹, en tanto que el escrito correspondiente se presentó el día 10 del mismo mes y año, a las 11:05 am¹⁰ y, por ende, fue concedido por el *a quo* el 21 de febrero siguiente¹¹.

3. Problema jurídico

3.1. Con base en los argumentos del impugnante, le corresponde a la Sala resolver: ¿Procede confirmar o revocar el auto que rechazó la demanda, teniendo en cuenta que el demandante, en el escrito de subsanación de esta, no especificó las irregularidades ni las zonas, puestos y mesas de votación en que estima que se presentaron, para como sustento de su pretensión de anular la elección del señor John Jairo Gómez Aguirre como alcalde de Municipio de Tuluá?

3.2. Para tal efecto, a continuación se abordará el estudio de: (i) los requisitos formales de la demanda y (ii) el caso concreto.

4. Requisitos formales de la demanda en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4.1 El Título V de la Parte Segunda de la Ley 1437 de 2011 regula la demanda y el proceso contencioso-administrativo, compendio normativo aplicable por remisión del artículo 296 de ese mismo código. En su capítulo III, artículo 162, se señalan los requisitos que debe contener el escrito inicial para su admisión, así:

«Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. 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.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

1. El que rechace la demanda.

(...)

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los Tribunales administrativos en primera instancia.

⁸ Según el artículo 152, numeral 8 del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en primera la nulidad electoral del acto de elección de miembros de corporaciones públicas en municipios con más de 70.000 habitantes o que sean capital de departamento, supuesto que se cumple en el asunto pues se demanda la elección del Alcalde del Municipio de Tuluá (Valle del Cauca).

⁹ Fol 46.

¹⁰ Fol 49 vto

¹¹ Fol. 51



4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica».

4.2 De acuerdo con la norma trascrita, toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contener los requisitos allí enlistados de manera taxativa, razón por la cual *“no le es permitido al Juez exigir el cumplimiento de otros adicionales a los no contemplados en el mencionado artículo, para su posterior rechazo.”*¹²

4.3 Asimismo, el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al establecer el medio de control de nulidad electoral, dispuso que tratándose de elecciones por voto popular: *“El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.”*

4.4 Finalmente y de conformidad con lo establecido en el artículo 276 de la Ley 1437 de 2011, ante la ausencia de los requisitos y anexos obligatorios procede la inadmisión de la demanda electoral, con el fin de que sean aportados en el plazo de 3 (tres) días, *“En caso de no hacerlo se rechazará”*.

5. Caso concreto

5.1 A partir de las anteriores consideraciones, la Sala procede a revisar el trámite que el *a quo* le dio al presente asunto, frente al cual observa lo siguiente:

5.2 La demanda de nulidad electoral instaurada por el señor Jorge Alberto Castaño Parra, a través de apoderada, fue inadmitida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto de 15 de enero de 2020¹³, porque en el escrito correspondiente no se precisaron las irregularidades invocadas ni las zonas, puestos y mesas de votación en que se produjeron.

5.3 En consecuencia, el *a quo* concedió a la parte actora un término de tres (3) días para que procediera a enmendar tales defectos, so pena de rechazar el medio de control incoado, de conformidad con el artículo 276 de la ley 1437 de 2011. Esta decisión fue notificada por correo electrónico de 20 de enero de 2020¹⁴ y anotación en estado del 21 de ese mismo mes y año¹⁵.

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto de 24 de octubre de 2013, Radicación número: 08001-23-33-000-2012-00471-01(20258), C. P Jorge Octavio Ramírez Ramírez

¹³ Fol. 37.

¹⁴ Fol. 38.

¹⁵ Fol 37 vto.





5.4 Para atender tal requerimiento, el demandante radicó memorial el 27 de enero de 2020, con el cual pretendió subsanar su libelo introductorio, insistiendo que las falencias anotadas se presentaron en la mayoría de mesas escrutadas “...sin que pueda precisarlas”.

5.5 El 5 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca rechazó la demanda, al estimar que el actor no cumplió con lo ordenado en el auto inadmisorio, en cuanto a la debida formulación del concepto de la violación frente a la causal de nulidad establecida en el artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011, que se refiere a que “*los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad*”.

5.6 Mediante memorial de 10 de febrero de 2020¹⁶, el demandante interpuso recurso de apelación contra el auto del 5 de febrero de 2020 que rechazó la demanda, por las siguientes razones: i) es improcedente la aplicación del artículo 169 del C.P.A.C.A. para sustentar dicha decisión, al tratarse de un proceso de nulidad electoral; ii) lo relacionado con los hechos, pretensiones, concepto de la violación y medios de prueba en que se sustentan las pretensiones de la demanda debe debatirse y decidirse en las audiencias o en la decisión de fondo, más no en la fase de admisión; iii) la exigencia de precisar de forma clara y específica las irregularidades acaecidas en cada una de las zonas, puestos y mesas de votación atenta contra el derecho de acceso a la Administración de Justicia y iv) la falta de determinación de tales irregularidades no es una causal taxativa de rechazo de la demanda, en este medio de control. Estos cuatro cargos que sustentan el presente recurso serán analizados a continuación:

5.6.1 Aplicación del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 en el proceso electoral

5.6.1.1 El artículo objeto de controversia dispone:

“Artículo 169. *Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. “*

5.6.1.2 Frente a este contenido normativo, argumenta el apelante que “...*dicha disposición no precisa o relaciona que el no corregir en debida forma es causal de rechazo...*”.

¹⁶ Fols. 48 y 49.



5.6.1.3 Sobre este punto, considera la Sala que la inadmisión de la demanda en el presente asunto, se realizó al amparo del artículo 276 del C.P.A.C.A.¹⁷, norma especial aplicable a los procesos de nulidad electoral, que en su inciso tercero establece: “*Si la demanda no reúne los requisitos formales mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que subsane. En caso de no hacerlo se rechazará*”, en concordancia con lo señalado en el numeral 2º de la norma transcrita.

5.6.1.4 En efecto, en el auto de 5 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca motivó su decisión de rechazo en tales disposiciones, interpretadas armónicamente a la luz del artículo 296 *ejusdem*, que faculta al operador judicial para acudir a las normas del proceso ordinario en cuanto sean compatibles con el proceso electoral¹⁸.

5.6.1.5 En este sentido, de la lectura de tales disposiciones se tiene que, contrario al dicho del demandante, no subsanar la demanda en los términos del auto inadmisorio, de conformidad con los requisitos formales y anexos que se deben observar, constituye causal expresa para su rechazo, bien sea porque el escrito correspondiente (i) no se interpone o se presenta de forma extemporánea; o ii) no satisface debidamente los requerimientos del juez al inadmitirla.

5.6.1.8 Es en esta última de las situaciones en las que se enmarca el presente asunto, pues en auto de 15 de enero de 2020 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca le solicitó al actor precisar las irregularidades que invoca como sustento de sus pretensiones, así como especificar las zonas, puestos y mesas donde presuntamente ocurrieron, mientras que aquel, en su escrito de subsanación, se limitó a manifestar que no le era posible hacerlo y que, para tal efecto, debía acudir a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

5.6.1.9 Por tal razón, es dable concluir que no corrigió su libelo inicial y, en consecuencia, decretar su rechazo, en aplicación del artículo 169, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 276, inciso tercero y 296 *ejusdem*, tal como hizo el *aquo*, por lo que este primer motivo de apelación no tiene vocación de prosperar.

5.6.2. Oportunidad procesal para subsanar la demanda.

5.6.2.1 Argumenta la parte actora que la delimitación de los hechos, pretensiones, concepto de la violación y medios de prueba que integran la demanda es objeto de análisis y decisión en las audiencias del proceso o la sentencia, más no en el estudio de admisibilidad del medio de control incoado.

5.6.2.2 Al respecto, conviene aclarar que si bien es cierto que en la medida en que avanza el proceso a través de sus distintas etapas, el debate entre las partes e intervinientes, así como las valoraciones y decisiones del juez, como director del

¹⁷ En la parte considerativa del auto inadmisorio se dispuso: “*Estudiado el cumplimiento de los requisitos formales de la presente demanda se INADMITIRA la misma, conforme al artículo 276 del CPACA, por las siguientes razones: (...)*” Fol. 37

¹⁸ Fol. 44 vto.



proceso, permiten depurar la actuación para llegar a una decisión de fondo, contrario a lo afirmado por el demandante, la oportunidad para corregir la demanda, ajustándola a los requisitos formales y anexos que exige la ley, es una sola y se encuentra claramente determinada en el citado inciso tercero del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011, que señala un plazo perentorio de tres (3) días para tal efecto, so pena de rechazo.

5.6.2.3 Ahora bien, tal como se mencionó, con posterioridad a la admisión de la demanda existen otras oportunidades para poner de presente sus defectos, verbigracia la contestación de la demanda (excepciones previas) o la audiencia inicial (etapa de saneamiento), de conformidad con los artículos 175, numeral 3 y 180 numerales 5 y 6 del C.P.A.C.A., respectivamente, pero estos medios de contradicción solo operan cuando el juez dejó de advertir tales inconsistencia en la etapa de admisión, contrario a lo sucedido en el presente asunto. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha previsto:

*“En la Ley 1437 la “demanda en forma” está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 161 de la Ley 1437), un contenido del escrito de demanda (artículo 162 de la Ley 1437) y los anexos que se deben acompañar con la demanda (artículos 166 y 167 de la Ley 1437). Los requisitos de procedibilidad o “requisitos previos para demandar” se encuentran en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la falta de interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado. Si advertida la omisión de alguno de los requisitos de procedibilidad por el Juez en el auto inadmisorio, el demandante no acredita su cumplimiento dentro del término establecido, deberá rechazarse la demanda. No obstante, **si ello no es advertido por el Juez en la admisión, podrá controlarse en la audiencia inicial**, acorde con la institución del saneamiento del proceso prevista en los artículos 180.5 y 180.6 de la Ley 1437 (...)”*¹⁹ (Destaca la Sala)

5.6.2.4 Al respecto, se destaca que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al estudiar la admisibilidad de la demanda, observó que en ella no se precisaron las irregularidades ni las zonas, puestos y mesas en que ocurrieron y, en consecuencia, dictó auto inadmisorio de 15 de enero de 2020, requiriendo al actor para que subsanara este defecto en los tres (3) días siguientes, sin que este cumpliera dicha carga procesal según lo señalado, lo que derivó en su rechazo en providencia del 5 de febrero siguiente.

5.6.2.5 Así las cosas, advertido este defecto por el *a quo* en forma oportuna, esto es, en la fase inicial del proceso, no existe justificación para que la decisión sobre la idoneidad del escrito de subsanación sea postergada para etapas posteriores, máxime cuando la apoderada del demandante ha manifestado no estar en capacidad de establecer la información requerida sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron las irregularidades que alega como sustento del cargo de nulidad por alteraciones en los documentos electorales en que sustenta sus pretensiones. Por tal razón, no es de recibo esta segunda acusación contra el auto apelado.

¹⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Auto de 26 de septiembre de 2013. M.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Rad.: 08001-23-333-004-2012-00173-01(20135). Actor: Sociedad Dormimundo Ltda. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian



5.6.3 El deber de especificar las irregularidades en cada una de las zonas, puestos y mesas en que se estiman configuradas atenta contra el acceso a la justicia.

5.6.3.1 Sobre este punto considera la Sala necesario invocar el contenido del artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, norma que prevé:

“Artículo 139. Nulidad electoral. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

*En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. **El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.***

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998.” (Se Resalta)

5.6.3.2 Por lo expuesto, la necesidad de especificar las zonas, puestos y mesas donde se alega la existencia de alguna irregularidad, enjuiciable en materia electoral, corresponde a un mandato normativo previsto por el legislador y no al criterio subjetivo del juez. Adicionalmente, en aplicación de dicho precepto, esta Sección ha considerado que constituye una carga procesal para el demandante, explicando que:

*“(…) es necesario que el sometimiento a examen de las irregularidades presuntamente constitutivas de vicios de nulidad existentes en la votación o en el escrutinio, se ejerza por escrito, con **expresión clara y concreta de la zona, puesto de votación y mesa respecto de la cual se hace la solicitud**”²⁰ (Se destaca)*

5.6.3.3 En este mismo sentido consideró, en relación con los requisitos de la demanda, por causales de nulidad electoral de tipo objetivo, que:

*“(…) el requisito de la determinación de los cargos igualmente hace presencia en estos casos, puesto que **al actor le concierne la carga de precisar los elementos necesarios para poder adelantar el estudio correspondiente**, para lo cual es preciso que suministre (...) elementos que permiten al operador jurídico su cabal estudio, tales como el departamento, el municipio, la zona, el puesto, la mesa, el partido, el candidato, y las cifras que supuestamente fueron objeto de adulteración” (Negrillas fuera del texto primigenio).²¹*

5.6.3.4 Y en auto reciente, reiteró y aclaró sobre dicha exigencia que:

“Conforme con la norma, en los eventos en que se cuestione una elección por voto

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta Sentencia 12 de mayo de 2009. M.P. Susana Buitrago Valencia Rad. 2011-00637-01.

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto de 10 de mayo de 2013. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad.: 11001-03-28-000-2010-00061-00. Actor: Astrid Sánchez Montes de Oca y otros. Demandado: Senadores de la Republica 2010 A 2014.



popular, {el demandante} debe precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que fundamentan la demanda, toda vez que **dada la dimensión del proceso electoral resulta imposible para el fallador analizar la totalidad de información para evidenciar las falencias que el actor invoca.**

En tales condiciones, con el fin de que el juez electoral centre su atención en las mesas, puestos y zonas de votación en las que el actor advirtió irregularidades durante el proceso, **resulta de vital importancia que en la demanda se individualice con precisión el objeto de la controversia**²² (Negrillas fuera del texto original).

5.6.3.5 Conforme a lo expuesto, la determinación de la zona, puesto y mesa en donde presuntamente se presentaron irregularidades en la votación o escrutinio en elecciones populares, obedece a la aplicación de un mandato legal que le impone al demandante esta carga argumentativa y probatoria, a efectos de que la autoridad judicial competente pueda fijar razonablemente los límites de la controversia, sin que tal circunstancia pueda entenderse como desproporcionada y, por tanto, contraria al derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia.

5.6.3.6 En este orden, es claro que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al rechazar la presente demanda porque el actor no subsanó el incumplimiento de este requisito, advertido en el auto inadmisorio, no hizo otra cosa que dar aplicación a la norma especial que regula la materia, en los términos en que ha sido interpretada uniformemente por esta corporación, como órgano de cierre en la materia, por lo que no tiene asidero jurídico este reproche formulado en la apelación.

5.6.4 La falta de determinación de las irregularidades no es una causal taxativa de rechazo de la demanda.

5.6.4.1 Los requisitos formales de la demanda se encuentran establecidos de forma taxativa en el artículo 162 del CPACA, norma que a la letra reza:

“Artículo 162. *Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:*

- 1. La designación de las partes y de sus representantes.*
- 2. 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.*
- 3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados. (...)** (Resalta la Sala)

5.6.4.2 Este contenido normativo debe ser analizado en consonancia con el citado artículo 139 de dicha normativa, que establece una exigencia adicional para la admisión de la demanda de nulidad electoral contra elecciones por voto popular,

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto de 12 de marzo de 2020. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad.: 520001-23-33-000-2020-00002-01. Actor: Ingrid Yadira del Catillo Escobar. Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil



dada su importancia como expresión directa del principio democrático, la cual se refiere al deber del actor de «precisar» las etapas, registros y, en consecuencia, también las zonas, puestos y mesas de votación en donde presuntamente se incurrió en las irregularidades o vicios que alega como fundamento de sus pretensiones.

5.6.4.3 En virtud de lo expuesto, al momento de abordar el estudio de admisibilidad, el juez electoral deberá observar el mandato previsto en el inciso tercero del artículo 276 del CPACA que dispone que: *“Si la demanda no reúne los requisitos formales mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que los subsane. En caso de no hacerlo se rechazará”*, interpretando sistemáticamente los artículos 162 y 139 de la Ley 1437 de 2011, tal como hizo el *a quo* en asunto *sub judice* y, por tal razón, este reparo del recurrente tampoco puede salir adelante.

5.6.4.4 Adicionalmente, destaca la Sala que el demandante, lejos de subsanar la demanda, según las consideraciones consignadas en el auto inadmisorio, las cuales estuvieron conforme a derecho, como se desprende del análisis jurídico realizado, se limitó a señalar que: *“(…) las irregularidades e inconsistencias advertidas en la demanda, se presentaron en la mayoría de las mesas de votación escrutadas, que fueron un total de 492 mesas en el municipio de Tuluá (...)”*, con base en unos supuestos cálculos estadísticos y de probabilidad *“razón por la cual no puedo precisarlas (...)”*²³; es decir, que mantuvo la indeterminación inicial de su acusación contra la elección del señor Jhon Jairo Gómez Aguirre, como alcalde del Municipio de Tuluá (Valle del Cauca), lo que le impide al juez electoral entrar a conocer del asunto y más todavía examinar oficiosamente todas las zonas, mesas y puestos de votación de dicha circunscripción, oficiando a las autoridades electorales para tal efecto, como lo pretende la parte actora, en un intento infundado por trasladarle su carga procesal al juez de conocimiento.

6. Conclusión

6.1 La Sala confirmará la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, por auto del 5 de febrero de 2020, mediante la cual rechazó la demanda presentada por el señor Jorge Alberto Castaño Parra contra la elección del señor Jhon Jairo Gómez Aguirre, como alcalde del Municipio de Tuluá (Valle del Cauca) período 2020-2023, al encontrar que efectivamente no fue subsanada en la oportunidad y forma dispuestas para tal efecto en la ley y el auto inadmisorio del 15 de enero de 2020.

En mérito de lo expuesto, la Sala

7. RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 5 de febrero de 2020, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca rechazó la demanda interpuesta contra

²³ Fl. 42



el acto de elección del señor Jhon Jairo Gómez Aguirre, como alcalde del Municipio de Tuluá (Valle del Cauca), período 2020-2023, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 244 del CPACA, contra lo resuelto no procede recurso alguno.

TERCERO: En firme esta providencia, REMITIR el proceso al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado