



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado ponente: Carlos Mario Peña Díaz
San José de Cúcuta, dieciséis (16) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Medio de control: Nulidad Electoral
Radicado: 54-001-23-33-000-2023-00261-00
Demandante: Jesús Daniel Romero Castro
Demandado: Juan Sebastián Navas Patiño

Sea lo primero advertir que el doctor Robiel Amed Vargas González Magistrado de esta Corporación e integrante de esta Sala de Decisión Oral No. 003, manifiesta encontrarse impedido por estar incurso en la causal 9ª de impedimento prevista en el artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que entre el abogado Armando Quintero Guevara (apoderado de la parte demandada) y él existe un vínculo de amistad, razón suficiente para declarar fundado el impedimento por él propuesto, y como consecuencia de ello, se le separará del conocimiento del presente asunto. De esta manera, el Magistrado Robiel Amed Vargas González no conformará la presente Sala de Decisión.

Así las cosas, procede la Sala a resolver sobre la admisión de la demanda y la solicitud de medida cautelar, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. El señor Jesús Daniel Romero Castro, actuando por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda de nulidad electoral en contra del acto de elección del señor Juan Sebastián Navas Patiño como concejal del municipio de Los Patios, para el periodo constitucional 2024-2027, formulando las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: DECLÁRESE que es **NULA** la declaración de elección como Concejal del Municipio de los Patios (N de S) del señor **JUAN SEBASTIAN NAVAS PATIÑO** identificado con cédula de ciudadanía No. 1.093.795.042, realizada en el formulario E-26 CON expedida por los Miembros de la Comisión Escrutadora, el día 05 de noviembre del 2023, que contiene el resultado de las votaciones para Concejo Municipal y declara la elección del este municipio, para el periodo constitucional del 2024-2027.

SEGUNDO: Como consecuencia de la nulidad declarada, **SE CANCELE**, la credencial de concejal del Municipio de los Patios (N de S) del señor **JUAN SEBASTIAN NAVAS PATIÑO**, identificado con cédula No. 1.093.795.042, de conformidad con lo expuesto en el numeral tercero del art. 288 del CPACA.”

1.2. Como causal de nulidad invocó la prevista en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, consistente en que *"Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad."*

A grandes rasgos, dentro del concepto de violación de la demanda expuso que el señor Juan Sebastián Navas Patiño fue declarado electo concejal del municipio de Los Patios a pesar que sobre él recaía una inhabilidad, comoquiera que tiene parentesco en primer grado de consanguinidad con Carlos Alberto Navas Chavarro quien durante los doce (12) meses anteriores a la elección de su hijo como concejal del municipio de Los Patios, ejerció como almacenista y jefe de archivo del Instituto de Tránsito y Transporte del municipio de los Patios, mismo municipio en el que se realizó la elección.

Señala que esa elección vulneró de manera directa e incontrovertible la previsión del numeral 4 del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 43 de la Ley 136 de 1994:

"ARTICULO 40. DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONCEJALES. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito"

Afirma que el señor Carlos Alberto Navas Chavarro ejerció y ejerce como almacenista y jefe de archivo del Instituto de Tránsito y Transporte del municipio de Los Patios, y de conformidad con su manual de funciones, dicho cargo ejerce funciones que corresponden a potestad de mando teniendo plena injerencia en aquellas decisiones, además de otros de naturaleza contractual, como se evidencia de las labores de supervisor de contratos y de manejo de personal, funciones tales como disponer de situaciones administrativas y acreencias laborales de otros empleados, suministrar y salvaguardar información, disponer respecto de evaluación de desempeño laboral de otros empleados, actividad contractual y de ordenador de gasto, traduciéndose ello en el ejercicio de **autoridad administrativa.**

1.3. Como medida cautelar, el demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, el cual corresponde al Formulario E-26 CON de fecha 5 de noviembre de 2023 suscrito por los miembros de la Comisión Escrutadora, a través del cual se declara la elección del señor Juan Sebastián Navas Patiño como concejal del municipio de Los Patios, para el periodo constitucional 2024-2027.

1.4. Posteriormente, mediante auto de fecha 5 de diciembre de 2023 se corrió traslado a la contraparte y al Ministerio Público de la solicitud de suspensión provisional, por el término de cinco (5) días.

1.4.1. Pronunciamiento de la parte demandada

El señor Juan Sebastián Navas Patiño, por intermedio de apoderado judicial, se opuso a la solicitud de medida cautelar, señalando que conforme al artículo 231 del C.P.A.C.A., la suspensión del acto acusado procede cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con

la solicitud, resaltando que de las pruebas aportadas no se puede deducir ejercicio de autoridad administrativa, pues del Manual de Funciones aportado, Acuerdo No. 001 del 1 de septiembre de 2021, "POR EL CUAL SE ACTUALIZA, MODIFICA Y COMPILA EL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES DE LA PLANTA GLOBAL DEL INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE LOS PATIOS-ITTLP", en parte ilegible, se pueden determinar los cargos en dicho organismo así:

CARGO.	NUMERO DE CARGOS
DIRECTOR GENERAL	1
JEFE DE OFICINA	2
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	1
INSPECTOR DE TRANSITO	1
TECNICO OPERATIVO COD. 339	6
TECNICO OPERATIVO COD. 314	7
AGENTE DE TRANSITO	7
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	4
AUXILIAR SERVICIOS GENERALES	1

Según lo anterior, expone que en el Instituto de Tránsito y Transporte del Municipio de Los Patios - ITTLP no existe el cargo de Almacenista y Jefe de Archivo que según el demandante ejerció CARLOS ALBERTO NAVAS CHAVARRO durante los doce (12) meses anteriores a la elección de su hijo, por lo que se debe probar fehacientemente el cargo que desempeñó o desempeña, y si el mismo comporta ejercicio de autoridad administrativa, situación que no surge prima facie, ni de los argumentos esbozados, ni de las pruebas aportadas.

Destaca que uno de los aspectos que permite establecer que un servidor público ejerce autoridad conforme lo señala la Ley 136 de 1994 en la respectiva circunscripción, se obtiene del análisis del contenido funcional del empleo ejercido para determinar si el mismo implica poderes decisorios, es decir, que estos impliquen atribuciones de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad, y de la misma manera, se afirma que la autoridad civil se expresa a través de la toma de decisiones, o su injerencia efectiva en ellas, o de la ejecución de las mismas. Que esas atribuciones denotan la idea de mando, poder, dirección, coordinación y control que se tiene sobre los ciudadanos, los bienes que posee o administra el Estado, o sobre los sectores sociales y económicos, en el entendido de que determina originariamente el modo de obrar del Estado.

En consecuencia, indica que para determinar si un empleado ejerce autoridad administrativa, se hace necesario acudir a la naturaleza y funciones de su cargo, con el propósito de analizar si ellas implican poderes decisorios, de mando, imposición, vigilancia y control sobre los subordinados. Finalmente señala que es claro que el ejercicio de la supervisión de contratos por parte de un empleado público no implica el ejercicio de autoridad administrativa por cuanto de acuerdo a lo previsto en el artículo 190 de la Ley 136 de 1994 la autoridad administrativa involucra poderes decisorios, de mando o imposición, sobre los subordinados o la sociedad, contrario a la naturaleza de un supervisor de contratos quien se dedica a realizar seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados, la función de supervisor por parte de cualquier empleado es procedente en virtud de la figura de la asignación de funciones, pero ello no conlleva ejercicio de autoridad administrativa.

1.4.2. Pronunciamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Indica la entidad que el Formulario E-26 se expidió de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral Decreto 2241 de 1986, comoquiera que a través de ellos se determinó los concejales del municipio de Los Patios para el periodo 2024-2027, en cumplimiento de las funciones endilgadas a la Comisión Escrutadora Municipal.

Aduce que la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentra bajo la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el escrutinio de votos, así como la expedición del acta general de escrutinio E-26, tal como lo prevé el Código Electoral, le compete a las Comisiones Escrutadoras, entes independientes y autónomos, del cual hace parte la Registraduría en calidad de secretario.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ésta Sala es competente para conocer en **primera instancia** del presente proceso y por ende para decidir sobre la admisión y la solicitud de suspensión provisional del acto demandado, en virtud de lo normado en el inciso final del artículo 277 del CPACA.

2.2. Sobre la admisión de la demanda

En materia electoral, la demanda debe reunir las exigencias previstas en los artículos 162, 163, 164 y 166 del CPACA, así como, la presentación debe hacerse dentro del plazo previsto en el literal a) del numeral 2 del artículo 164 del mismo Código.

En lo que tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos formales contemplados en los artículos 162 y 163, observa la Sala que la demanda se ajusta a tales exigencias.

En el presente caso, se puede advertir que la demanda fue interpuesta dentro de los treinta (30) días que prescribe el literal a) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, pues contabilizando el término de caducidad desde el día siguiente a la fecha de expedición del acto acusado, la que corresponde al 6 de noviembre de 2023, se tiene que el plazo máximo para presentarla vencía el día 11 de enero de 2024, y como la demanda fue presentada el día 30 de noviembre de 2023 se advierte que se hizo en la oportunidad legal.

En torno a las pretensiones de la demanda, la parte actora en su *petitum* solicita que se declare la nulidad de la elección del señor Juan Sebastián Navas Patiño como concejal de municipio de Los Patios realizada a través del formulario E-26 CON expedida por los Miembros de la Comisión Escrutadora, razón por la cual, el estudio de legalidad recaerá sobre dicho acto administrativo.

2.3. De la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo

La Ley 1437 de 2011- CPACA que establece el rito procesal de las demandas que se tramiten ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa reguló el contenido y ejercicio de las medidas cautelares en su artículo 230, precisando

en dicho articulado la naturaleza de las mismas y su finalidad, estableciendo posteriormente los requisitos para su procedencia en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

(...)"

De acuerdo con la norma en cita, cuando se pretende la nulidad del acto administrativo y se solicita la suspensión provisional de sus efectos, es necesario acreditar la violación de las disposiciones superiores invocadas como vulneradas, ante la comparación con el texto de la demanda o las pruebas allegadas con ésta.

Esto implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto demandado y que el juez realice el análisis de esos argumentos y del material probatorio aportado por la parte interesada para determinar la procedencia o no de la medida.

En relación con el proceso de nulidad electoral, el inciso final del artículo 277 del CPACA establece una regla específica respecto de la suspensión provisional en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 277. CONTENIDO DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA Y FORMAS DE PRACTICAR SU NOTIFICACIÓN.

(...)

En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación."

De igual forma debe tenerse en cuenta que la decisión sobre la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 229 del CPACA, por lo que la decisión que se emita de fondo puede variar en el curso del proceso y así llegar a una conclusión diferente.

2.4. Decisión frente a la solicitud de suspensión provisional del acto acusado

Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, el señor Jesús Daniel Romero Castro, actuando por intermedio de apoderado judicial, elevó con su demanda la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, el cual corresponde al Formulario E-26 CON de fecha 5 de noviembre de 2023 suscrito por los miembros de la Comisión Escrutadora, a través del cual se declara la elección del señor Juan Sebastián Navas Patiño como concejal del municipio de Los Patios, para el periodo constitucional 2024-2027.

La parte demandante señaló como norma vulnerada el numeral 4 del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, que modificó el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, invocando la causal de nulidad prevista en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, consistente en que *"Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad."*

En el concepto de violación expuso principalmente que el demandado tiene parentesco en primer grado de consanguinidad con Carlos Alberto Navas Chavarro, quien durante los doce (12) meses anteriores a la elección de su hijo como concejal del municipio de los Patios, ejerció como **almacenista y jefe de archivo del Instituto de Tránsito y Transporte del municipio de Los Patios**, mismo municipio en el que se realizó la elección, y cargo a través del cual ejerció **autoridad administrativa**.

En primer lugar, se observa que no se aportó certificación que acredite que el señor Carlos Alberto Navas Chavarro (padre del demandado) ejerció el cargo de almacenista y jefe de archivo en el Instituto de Tránsito y Transporte del municipio de Los Patios durante los doce (12) meses anteriores a la elección de su hijo Juan Sebastián Navas Patiño como concejal de ese municipio, para el periodo constitucional 2024- 2027. En su lugar, el demandante aporta pantallazo y el link de la página web de la entidad del cual se observa únicamente que el señor Navas Chavarro ostenta el cargo de "Técnico en Almacén y Archivo", sin ninguna otra especificación sobre la fecha en que ha desempeñado el mismo.

De igual manera, tal y como lo manifestó la parte demandada en su defensa, del manual de funciones contenido en el Acuerdo No. 002 del 1 de septiembre de 2021 *"POR EL CUAL SE ACTUALIZA, MODIFICA Y COMPILA EL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES DE LA PLANTA GLOBAL DEL INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE LOS PATIOS-ITTLP"* no se encuentra enlistado el cargo de **ALMACENISTA Y JEFE DE ARCHIVO** indicado por la parte actora, y por lo tanto es imposible verificar las funciones que, según la parte demandante, se traducen en el ejercicio de autoridad administrativa.

Tan es así la falta de los elementos de prueba, que la misma parte demandante solicita que en el presente proceso se decrete como prueba, entre otras, la siguiente:

*"1. Oficiar al Municipio de los Patios para que directamente, o por conducto de la oficina competente, certifique con fines a este proceso si el señor **CARLOS ALBERTO NAVAS CHAVARRO** ejerce o ejerció el cargo de Almacenista y jefe de Archivo del Instituto de Tránsito y Transporte en el Municipio de Los Patios, durante el año anterior a la elección del pasado 29 de octubre de 2023, relacionando todos los actos de nombramiento y las actas de posesión, así como las funciones que le son propias, y las que fueran asignadas o encargadas, y las relacionadas con actividad contractual especialmente como supervisor."*

Evidencia la Sala que, al tenor de las pruebas aportadas con la demanda, no se permite evidenciar la configuración de la causal de nulidad prevista en el numeral 5° del artículo 275 del CPACA, consistente en que *"Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad."*, pues no se encuentra acreditado plenamente el cargo específico desempeñado por el señor Carlos Alberto Navas Chavarro en el Instituto de Tránsito y Transporte del municipio de Los Patios ni el periodo de tiempo en que ha sido desempeñado, así como tampoco las funciones puntuales ejercidas por el prenombrado, en calidad de padre del demandado Juan Sebastián Navas. Por

tal razón, se amerita el decreto y recaudo de material probatorio en el transcurso del proceso, en contraste con la normatividad y jurisprudencia aplicable, análisis que para la Sala excede el marco competencial establecido en el artículo 231 del CPACA para resolver la medida cautelar que se depreca, comoquiera que no se cumple con el presupuesto según el cual la suspensión provisional procede *"cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"*, requiriéndose de una mayor ilustración probatoria que en esta etapa procesal no se encuentra satisfecha.

A partir de las anteriores consideraciones, considera la Sala que debe negarse la suspensión provisional peticionada por la parte demandante, por no haberse cumplido con las exigencias contempladas en los artículos 229 y 231 del CPACA.

Además, se resalta que la dinámica del proceso electoral y los términos especiales que el legislador ha dispuesto, ofrecen las garantías de que la decisión se adoptará de manera célere, por lo que en el trámite del proceso y con el examen de las pruebas que se acompañen por las partes para probar sus fundamentos de hecho y de derecho, habrá de resolverse el asunto de fondo.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión Oral No. 003 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: ACÉPTESE el impedimento planteado por el Magistrado Robiel Amed Vargas González, para ser parte de la presente Sala de decisión, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADMÍTASE la demanda de Nulidad Electoral instaurada por el señor Jesús Daniel Romero Castro, destinada a que se declare la nulidad de la elección del señor Juan Sebastián Navas Patiño como concejal del municipio de Los Patios, para el periodo constitucional 2024- 2027.

TERCERO: Téngase como acto administrativo demandado el **Formulario E-26 CON de fecha 5 de noviembre de 2023** suscrito por los miembros de la Comisión Escrutadora, únicamente en lo relativo a la elección del señor Juan Sebastián Navas Patiño como concejal del municipio de Los Patios, para el periodo constitucional 2024- 2027.

CUARTO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, a través de la Secretaría de esta Corporación, al señor **JUAN SEBASTIÁN NAVAS PATIÑO**, conforme lo establece el artículo 277-1 literal a) del CPACA en concordancia con el contenido de la Ley 2213 de 2022, en la dirección electrónica suministrada por el demandante, esto es, con el envío de copia de la demanda con sus anexos y la presente decisión. Si no se pudiere efectuar la notificación dentro de los dos (2) días siguientes, se notificará al electo, mediante aviso que se publicará por una vez en dos (2) periódicos de amplia circulación en el territorio de la respectiva circunscripción, teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 1 literales b y c del artículo 277 del CPACA.

QUINTO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE a la **REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** y al **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** en calidad de demandados en el presente proceso, conforme al numeral 2º del artículo 277 del CPACA. Adviértase al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil que durante el término para contestar la demanda deberán allegar copia de los antecedentes del acto acusado que se

encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO: NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, conforme al numeral 3° del artículo 277 del CPACA.

SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE por estado a la parte demandante, tal como lo dispone el numeral 4° del artículo 277 del CPACA. De igual manera notifíquese a la dirección de correo electrónico informada en la demanda.

OCTAVO: INFÓRMESE a la comunidad la existencia de este proceso en los términos del numeral 5° del artículo 277 del CPACA, a través de la página web del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, o en su defecto, a través de otros mecanismos eficaces de comunicación, tales como radio o televisión institucional.

NOVENO: INFORMAR al presidente del concejo municipal de Los Patios la existencia del presente proceso, de conformidad con el numeral 6° del artículo 277 del CPACA, para que por su conducto se entere a los miembros de la corporación de la presente demanda.

DÉCIMO: NEGAR LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo **Formulario E-26 CON de fecha 5 de noviembre de 2023** suscrito por los miembros de la Comisión Escrutadora, a través del cual se declaró la elección del señor Juan Sebastián Navas Patiño como concejal del municipio de Los Patios, para el periodo constitucional 2024- 2027, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

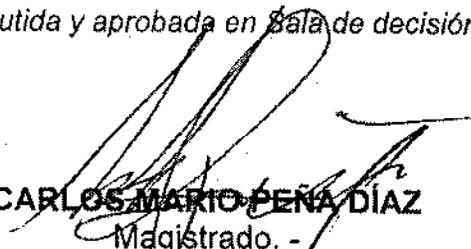
DÉCIMO PRIMERO: De conformidad con lo establecido en el artículo 279 del CPACA, el demandado tendrá un término de quince (15) días siguientes al día de la notificación personal del presente auto, para contestar la demanda.

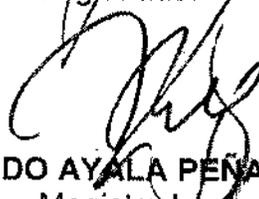
DÉCIMO SEGUNDO: De las excepciones que se propongan con la contestación de la demanda, se dará el trámite previsto en los artículos 175 y 201A del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021.

DÉCIMO TERCERO: RECONÓZCASE personería al profesional del derecho Doener Melgarejo Pérez, para actuar como apoderado judicial de la parte demandante. Así mismo, **RECONÓZCASE** personería al profesional del derecho Armando Quintero Guevara, para actuar como apoderado judicial del demandado Juan Sebastián Navas Patiño.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión No. 003 de la fecha)


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado. -


HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado. -