



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, ocho (08) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)
Magistrada Ponente: **MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**

NULIDAD ELECTORAL	
Expediente:	54-001-23-33-000-2023-00270-00
Accionante:	Yimi Orlando Reyes Soto
Accionado:	Registraduría Nacional del Estado Civil – Consejo Nacional Electoral – Juan Camilo Suárez Sierra
Asunto:	Auto admite y resuelve medida cautelar

En atención al informe secretarial que antecede, de conformidad con lo establecido en el Artículo 277 del CPACA, procede la Sala a resolver lo pertinente en relación con la admisión de la demanda y la solicitud de medida cautelar, previos los siguientes:

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El señor Yimi Orlando Reyes Soto presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, a través de la cual solicitó el despacho favorable de las siguientes pretensiones:

"PRIMERA: DECLARAR LA NULIDAD, de las resoluciones por medio de las cuales la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral respecto de la actuación surtida bajo el radicado No. CNE-E-DG-2023-041428, resolvió negar la SOLICITUD DE REVOCATORIA DE LA INSCRIPCIÓN DE LA CANDIDATURA DE CAMILO SUÁREZ SIERRA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.092.344.514, en el cargo de ALCALDE por el Municipio de Villa del Rosario – Norte de Santander, para el periodo Constitucional de 2024 al 2027 por la coalición "EL CAMINO ES CON CAMILO", a cuales son: RESOLUCION 13634; y Resolución No. 14.943 del 27 de octubre de 2023.

SEGUNDA: DECLARAR LA NULIDAD de los actos administrativos contenidos en el Acta General de Escrutinio y los FORMULARIOS E-24 ALC, E-26 ALC y E27, entendiéndose el Acta Parcial de Escrutinio y la Credencial de Declaratoria de Elección, respectivamente, que, luego de los comicios realizados el pasado 29 de octubre de 2023, dícese el 04 de noviembre de 2023, fueron expedidos por la Comisión Escrutadora Municipal de Villa del Rosario en que declararon electo a JUAN CAMILO SUÁREZ SIERRA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.092.344.514, en el cargo de ALCALDE por el Municipio de Villa del Rosario – Norte de Santander, para el Periodo Constitucional de 2024 al 2027 por la coalición «EL CAMINO ES CON CAMILO», como consta en las Actas de Escrutinio General y demás formularios que se adjuntan.

TERCERA: Que de conformidad con el artículo 288 (3) del CPACA, se disponga la cancelación de la credencial de JUAN CAMILO SUÁREZ SIERRA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.092.344.514, como ALCALDE del municipio de Villa del Rosario, periodo 2024-2027, que fue declarada y entregada el 04 de noviembre de 2023 por la Comisión Escrutadora Municipal de Villa del Rosario.

CUARTA: Que de conformidad con el artículo 288 (2) del CPACA, se DECLARE ELECTO en el cargo de ALCALDE MUNICIPAL DE VILLA DEL ROSARIO, Periodo 2024-2027, a YIMI ORLANDO YEYES SOTO, identificado con cédula de ciudadanía número 88.224.413, expedida en Cúcuta, según el orden descendente de los votos obtenidos en las elecciones realizadas el 29 de octubre de 2023 en el municipio de Villa del Rosario, Norte de Santander, quien conforme a la ley procederá a su posesión por el resto del periodo 2024-2027."

Como causal de nulidad invocó la "infracción de las normas en que debía fundarse" de conformidad con lo establecido en el Artículo 137 del CPACA, señalando como normas vulneradas las siguientes:

- Artículo 107 de la Constitución Política
- Artículo 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011
- Artículo 137 y 275 numeral 8 de la Ley 1437 de 2011

En criterio del demandante, el señor Juan Camilo Suárez Sierra incurrió en doble militancia por las siguientes razones:

i) Al inscribirse como candidato a la alcaldía del Municipio de Villa del Rosario en las elecciones territoriales de 2023 por el partido "Creemos", siendo este un partido distinto al partido conservador colombiano por el cual fue elegido como concejal para el período 2020-2023 sin haber sido aceptada su renuncia a la curul por el Alcalde del Municipio (autoridad competente al encontrarse en receso el Concejo) ni haber sido presentada al menos 12 meses antes del primer día de inscripciones.

ii) Al registrar el Comité Promotor del Grupo Significativo de Ciudadanos denominado "El camino es con Camilo", levantar el acta de recibo de formularios de recolección de apoyos ciudadanos que respalden la inscripción de su candidatura como alcalde para el período 2024-2027 dentro de los 12 meses siguientes a la presentación y aceptación de la renuncia al partido conservador colombiano y por ende, en su condición de directivo del mismo.

iii) Al adelantar el proceso de inscripción como candidato a la alcaldía periodo 2024-2027 con el Grupo Significativo de Ciudadanos denominado "El camino es con Camilo" al mismo tiempo que (el 27 de julio de 2023) daba su aceptación al acuerdo de coalición "El camino es con Camilo" celebrado entre los partidos políticos con personería jurídica "Creemos, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano y Nuevo Liberalismo", en el que fungió como candidato al mismo cargo avalado por el partido "Creemos".

iv) Durante la campaña como candidato de coalición a la alcaldía para el período 2024-2027 entre los partidos "Creemos, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano y Nuevo Liberalismo" a pesar de que este último como partido de coalición tenía como candidato a la Gobernación del Departamento a José Gregorio Botello Ortega, el candidato prefirió apoyar a William Villamizar Laguado quien fungía como candidato de coalición con militancia en el grupo significativo de ciudadanos denominado "por amor a nuestra gente del norte".

v) Se presentó como candidato a la Alcaldía Municipal de Villa del Rosario para el período 2024-2027 por la coalición "el camino es con Camilo" celebrada entre los partidos "Creemos, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano y Nuevo Liberalismo" quedando habilitado para proseguir con la contienda electoral a pesar de haber incurrido en los eventos de doble militancia, induciendo a error a la Comisión Escrutadora Municipal quien expidió el Acta General de Escrutinio y los Formularios E-24ALC, E-26ALC y E-27, mediante los cuales se declaró su elección como Alcalde del Municipio de Villa del Rosario.

1.2. Actuación procesal

Con la presentación de la demanda, el actor solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados a través de los cuales se declaró la elección del señor Juan Camilo Suárez Sierra como Alcalde del Municipio de Villa del Rosario contenido en el Acta General de Escrutinio, Formulario E-24 ALC, Formulario E-26 ALC y Formulario E-27.

Mediante auto de fecha 13 de diciembre de 2023, se dispuso negar la solicitud de impartir trámite de urgencia a la medida cautelar y en su lugar, se ordenó correr traslado de la misma a la parte demandada por el término de cinco (05) días, de conformidad con lo establecido en el Artículo 233 del CPACA.

1.2.1. Posición de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Mediante memorial de fecha 19 de diciembre de 2023, el apoderado judicial de la Registraduría Nacional del Estado Civil advirtió que si bien es cierto, la entidad en materia electoral hace parte de la *litis* tal como lo establece el numeral 2 del Artículo 277 del CPACA, también lo es que el ordenamiento jurídico limita tal participación en aspectos técnicos del certamen electoral objeto de litigio y por tanto debe mantener la imparcialidad en las resultas del proceso.

Acto seguido señaló que de conformidad con lo establecido en el Artículo 26 del Decreto 2241 de 1986 y el Artículo 5 del Decreto 1010 de 2000, la Registraduría Nacional del Estado Civil cumple una función de organización y logística, pues no tiene funciones jurisdiccionales ni las atribuciones que en sede administrativa ostenta el Consejo Nacional Electoral.

Finalmente, en cuanto a la solicitud de suspensión provisional advirtió que el Formulario E-26 fue expedido de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), adicionalmente señaló que la oficialización de los resultados y la declaratoria de elección es responsabilidad de las Comisiones Escrutadoras y por tanto la función de los registradores municipales se limita a actuar como secretarios de la comisión, por lo que la expedición del acta general de escrutinio le compete a las comisiones escrutadoras como entes independientes y autónomos, por lo que se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

1.2.2. Posición del demandado Juan Camilo Suárez Sierra

Mediante memorial de fecha 15 de enero de 2024 el apoderado judicial del demandado Juan Camilo Suárez Sierra manifestó su oposición a la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante. En tal sentido advirtió que de conformidad con lo establecido en el Artículo 231 del CPACA deben cumplirse ciertos requisitos para acceder al decreto de la medida cautelar, de manera que se exige una carga argumentativa y probatoria al menos sumaria en cabeza del solicitante, aunado a que deben concurrir cualquiera de los siguientes requisitos: i) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable y ii) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Por otro lado, en cuanto a la medida de suspensión provisional señaló que se exige según lo establecido en el Artículo 229 del CPACA, que la petición esté debidamente sustentada, de manera que proceda por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, 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.

Descendiendo al caso concreto señaló que en el presente caso el demandante no realizó un mayor esfuerzo argumentativo y mucho menos probatorio para acreditar la existencia de un perjuicio irremediable o inminente, pues se limitó a señalarlo por el mero hecho de considerarlo así de manera subjetiva.

Ahora bien, específicamente en cuanto a los cargos de doble militancia presentados por el demandante, advirtió lo siguiente:

- i) El señor Juan Camilo Suárez Sierra renunció a su cargo como concejal del Municipio de Villa del Rosario el día 28 de junio de 2022, misma fecha en que renunció al Partido Conservador Colombiano, esta última aceptada en la misma fecha por dicho partido político. De esta manera resulta claro que se acreditó el cumplimiento de lo previsto en el Artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, como quiera que según el calendario electoral expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el primer día de las inscripciones de candidatos fue el día 29 de junio de 2023 y en

consecuencia, el señor Suárez Sierra renunció a su cargo como concejal del municipio el día 28 de junio de 2022, es decir, antes de los doce meses anteriores al primer día de inscripciones.

Ahora bien, en cuanto a los efectos de la renuncia advirtió que por tratarse de una expresión propia de la voluntad del servidor público, no puede ser aceptable que sea sometida a la consideración y aprobación ante la plenaria del Concejo para que tenga plenos efectos jurídicos, aunado a que la norma lo que exige con el propósito de no incurrir en doble militancia, es que el interesado renuncie a la curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones de candidatos.

ii) En cuanto a la renuncia al Partido Conservador Colombiano, advirtió que esta fue presentada el día 28 de junio de 2022 y fue aceptada el mismo día de su radicación, y en relación con su inscripción como candidato a la Alcaldía del Municipio de Villa del Rosario señaló que la misma fue registrada el día 29 de julio de 2023 con la modalidad "coalición" denominada "el camino es con Camilo" a través de un acuerdo de coalición programática y política entre el Partido Político Creemos, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano y Partido Nuevo Liberalismo, por lo que en su opinión, resulta claro que la renuncia al partido fue presentada antes del término señalado en la ley, esto es, doce meses anteriores al primer día de la inscripción como candidato.

iii) Ahora bien, en relación con la causal de doble militancia por haber aceptado la militancia del Partido Creemos cuando el Grupo Significativo de Ciudadanos "el camino es con Camilo" no cumplió con el mínimo de apoyos requerido, advirtió que como bien lo reconoce el demandante, el grupo significativo de ciudadanos no obtuvo el reconocimiento de personería jurídica y por tanto no estaba en la capacidad de inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, por lo que no se configura la causal que alega.

iv) Respecto a la causal de doble militancia por apoyo a candidatos a la gobernación del Departamento Norte de Santander en el marco de las elecciones regionales, señaló que no son ciertas las afirmaciones del demandante y por el contrario, se evidencia su *"mala fe al intentar confundir al despacho con apreciaciones subjetivas y falaces sin ningún sustento probatorio válido"*, lo anterior, por cuanto el entonces candidato a la gobernación William Villamizar Laguado aspiró al cargo bajo la modalidad de "coalición" entre el Partido de la U, Partido Liberal Colombiano, Partido Cambio Radical, Partido Conservador y agrupación por amor a nuestra gente del Norte, y entre esta última agrupación y el Partido Político Creemos, existió acuerdo de alianza programática y política, de manera que dicho partido político otorgó coaval a dicho candidato.

Finalmente señaló que las argumentaciones presentadas por la parte demandante no son válidas ni suficientes para que pueda decretarse en

el presente caso la medida cautelar solicitada, pues las pruebas allegadas no pueden ser tomadas en cuenta dado que los "retazos" de imágenes sacadas de contexto y las supuestas falsedades a las que se refiere en su escrito no tienen un soporte legalmente válido, aunado a que resultan inconducentes, impertinentes e inoportunas para el debate probatorio del caso.

1.2.3. Posición del Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral mediante memorial de fecha 01 de febrero de 2024 presentado por su apoderada, indicó que ante la entidad fue radicada solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura del señor Juan Camilo Suárez Sierra a la Alcaldía Municipal de Villa del Rosario, inscrito por la coalición "el camino es con Camilo" conformada por el Partido Político Creemos, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano y Partido Nuevo Liberalismo, en el marco de las elecciones de autoridades locales del año 2023, la cual fue tramitada bajo el radicado número: CNE-E-DG-2023-041428, y dentro de la cual se profirió la Resolución No. 13634 de 2023 a través de la cual se negó la solicitud de revocatoria de la inscripción de la candidatura del ciudadano Suárez Sierra.

Advirtió que mediante Resolución No. 28229 del 14 de octubre de 2022 el Registrador Nacional fijó el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales, habiendo determinado el día 29 de junio de 2023 como día de inicio del período de inscripciones, no obstante, el entonces candidato a la Alcaldía dentro de su escrito de descargos allegó copia de la carta de renuncia irrevocable como concejal del Municipio de Villa del Rosario, presentada el día 28 de junio de 2022.

Finalmente, recordó que la revocatoria de la inscripción de candidatos está supeditada a la existencia de plena prueba de configuración de causal de inhabilidad o doble militancia y que la intervención previa del Consejo Nacional Electoral en el proceso electoral tiene por objeto evitar que, quienes puedan estar inmersos en causales de inhabilidad o doble militancia puedan llegar a participar en los comicios electorales ante la restricción legal.

1.2.4. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador 24 Judicial II para Asuntos Administrativos delegado para actuar ante este Tribunal como agente del Ministerio Público, mediante oficio de fecha 13 de enero de 2024 rindió su concepto frente a la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, en los siguientes términos:

Luego de realizar un análisis legal y jurisprudencial del marco jurídico de las medidas cautelares en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el fundamento legal y constitucional de la inscripción de candidaturas y el alcance de la prohibición de doble militancia, estudió cada uno de los cargos planteados por el demandante a la luz de la

confrontación del acto acusado con las normas superiores invocadas como violadas.

Sobre la causal de doble militancia por haberse inscrito como candidato a la Alcaldía del Municipio de Villa del Rosario por el Partido Político Creemos, sin haber sido aceptada su renuncia a la curul como concejal del Partido Conservador Colombiano, advirtió el señor Procurador que dicha afirmación no se encuentra probada, dado que el demandante no aportó el formulario de inscripción de la candidatura del demandado a la alcaldía, así como tampoco demostró la pertenencia del mismo al Partido Político Creemos, contrario a que si se encuentra probado que mediante Resolución No. 009 del 29 de junio de 2022 expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Villa del Rosario se aceptó la renuncia de Juan Camilo Suárez Sierra como concejal del Partido Conservador, a partir del 28 de junio de 2022.

Al respecto aclaró que de conformidad con lo obrante en el Formulario E-26 ALC, el día 4 de noviembre de 2023 la Comisión Escrutadora Municipal de Villa del Rosario declaró la elección del señor Suárez Sierra como alcalde de dicha entidad territorial por el Grupo Significativo de Ciudadanos denominado "el camino es con Camilo" y por tanto es posible deducir que fue por dicho grupo que se inscribió y no por el Partido Político Creemos, como afirma el demandante, pues aunque aportó con la demanda certificaciones expedidas por los partidos Conservador, Liberal y Nuevo Liberalismo según las cuales otorgaron aval a la candidatura de Juan Camilo Suárez Sierra, se desconoce si el candidato fue de coalición, pues no aportó prueba demostrativa en ese sentido.

En cuanto al segundo cargo, relacionado con la configuración de la causal de doble militancia por haber registrado el Comité Promotor del GSC denominado "el camino es con Camilo" y levantar el acta de recibo de formularios dentro de los 12 meses siguientes a la presentación y aceptación de su renuncia al partido conservador, advirtió que tampoco se encuentra probada tal afirmación pues de las actas de inscripción y de recibo de formularios no se desprende intervención alguna por parte del demandado, dado que quienes intervinieron en tales actos fueron los señores Maira Milena Pérez Sánchez, Cesar Augusto Vera Perea y Luz Maritza Muñoz Angarita como ciudadanos integrantes del Comité Inscriptor del Grupo Significativo de Ciudadanos, aunado a que no se aportó a la actuación la aceptación de la candidatura que debió darse con la firma del formulario de inscripción.

Frente al tercer cargo relacionado con la aceptación del acuerdo de coalición entre los distintos partidos políticos ya mencionados, mientras adelantaba el proceso de inscripción como candidato a la Alcaldía del Municipio de Villa del Rosario por el GSC, señaló que tampoco se encuentra probada pues el demandante no aportó con la demanda ni el mencionado acuerdo de coalición, ni documento alguno que acredite la pertenencia del demandado al Partido Político Creemos.

Sobre el cuarto cargo, relacionado con el apoyo al candidato a la gobernación William Villamizar Laguado, cuando en criterio del

demandante, el señor Suárez Sierra debió apoyar al candidato del Nuevo Liberalismo José Gregorio Botello Ortega, señaló el Procurador que tampoco fueron aportadas pruebas suficientes para estimar probada tal afirmación pues no acreditó que el demandado perteneciera al Partido Creemos, ni al Nuevo Liberalismo.

En relación la participación y apoyo al entonces candidato William Villamizar Laguado señaló que, aunque *"es un hecho notorio que el Señor William Villamizar Laguado participó como candidato a la gobernación del Departamento Norte de Santander y que resultó electo, se desconoce cómo fue su proceso de inscripción, pues no se aportó con la demanda prueba alguna demostrativa al respecto, desconociéndose si fue candidato promovido por algún partido o movimiento político con personería jurídica o de grupo significativo de ciudadanos o de coalición"*, y frente a la certificación según la cual el Director del Partido Creemos otorgó coaval al candidato Villamizar Laguado, señaló que no es prueba suficiente para dar por probado el cargo planteado.

Finalmente en cuanto al quinto cargo, sobre el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa por parte del Consejo Nacional Electoral, advirtió igualmente que no se encuentra debidamente probado, en atención a que resulta necesario contar con la totalidad de la actuación administrativa surtida por el CNE, pues aunque fueron aportados algunos videos, otros están restringidos.

En tal sentido señaló que si bien se reconoce la existencia de fotografías y videos presentados como pruebas con la demanda, su valoración plantea inconvenientes como quiera que no existe certeza de si representan los hechos que se le atribuyen y no de otros diferentes, por lo que resulta necesario acudir a otros medios probatorios apreciados razonablemente en conjunto para determinar si hay lugar o no a acceder a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 7 del Artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para conocer en primera instancia del presente proceso de nulidad electoral contra el acto de elección de los alcaldes municipales y distritales, y en consecuencia, es procedente entrar a decidir sobre la admisión de la demanda de la referencia.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del Artículo 277 del CPACA, en procesos de naturaleza electoral corresponde a la Sala de decisión decidir en el mismo auto admisorio, la solicitud de medida cautelar cuando sea el caso.

2.2. Admisión de la demanda

En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales previstos en los Artículos 162, 163, 164 y 166 del CPACA, encuentra la Sala que la demanda se ajusta a tales exigencias y por tanto, es procedente su admisión, por lo que así se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

2.3. De la solicitud de medida cautelar

Sobre la finalidad de las medidas cautelares, el Consejo de Estado¹ citando un pronunciamiento de la Corte Constitucional, señaló lo siguiente:

"Sobre la finalidad² de las medidas cautelares la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

"[...] Las medidas cautelares, son aquellos mecanismos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido [...]"³

Así pues, mediante la adopción de medidas cautelares, se pretende garantizar el cumplimiento de una eventual sentencia favorable a las pretensiones de quien acude a la jurisdicción, dado que puede ocurrir que con el paso del tiempo y mientras dure el proceso, las situaciones fácticas cambien de tal modo que resulte materialmente imposible dar cumplimiento a la decisión adoptada, o que se produzca un perjuicio y/o afectación en los derechos discutidos en el proceso.

Seguidamente, sobre la regulación de esta figura jurídica en el C.P.A.C.A., el Alto Tribunal en la providencia mencionada, señaló lo siguiente:

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Providencia del nueve (09) de agosto de dos mil dieciocho (2018), Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Radicado número: 11001-03-24-000-2013-00038-00.

² Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar también la providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: "[...] se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda 'la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.'"

³ Corte Constitucional, Sentencia C-834/13. Referencia: Expediente D -9509. Demandante: Martín Bermúdez Muñoz. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 613 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso". Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).

"En este punto cabe resaltar que uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 de 2011, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez. Fue así como el nuevo Código creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para "[...] proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia [...]".

En esta última disposición (artículo 229) se señala que las medidas cautelares proceden: **i)** en cualquier momento; **ii)** a petición de parte - debidamente sustentada; y **iii)** en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Cabe advertir, que al juez o magistrado ponente solo se le permite decretar **medidas cautelares de oficio**, en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en aquellos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.

En cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: **i) preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; **ii) conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un statu quo; **iii) anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.⁴

Los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los **requisitos, la caución y el procedimiento** para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230. (...)" (Negrita fuera de texto).

Ahora bien, en cuanto a los criterios de aplicación que deben tenerse en cuenta al momento de resolver una solicitud de medida cautelar, ha advertido el Consejo de Estado, que si bien, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene un amplio margen de discrecionalidad, en atención a que se encuentra facultado para decretar todas aquellas medidas que considere necesarias, no puede desconocerse que tal decisión debe ser debidamente motivada y atendiendo al criterio de proporcionalidad mediante un juicio de ponderación de intereses.

Al respecto, el Alto Tribunal en reciente providencia concluyó lo siguiente:

⁴ Artículo 230 del CPACA.

"Así pues, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: **(i)** *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, **(ii)** *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, **(iii)** la ponderación de intereses."⁵

Ahora bien, específicamente en relación con la medida de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el Artículo 238 de la Constitución Política, señala lo siguiente:

"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial."

De esta manera, el Constituyente otorgó al juez administrativo, la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos sometidos a control judicial, siempre que se configuren los requisitos legales previstos para tal fin. Esta figura jurídica, ha sido por excelencia la medida cautelar aplicable en los procesos adelantados en esta jurisdicción, y su razón de ser, estriba en la necesidad de evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico, sigan surtiendo efectos mientras se discute su legalidad. Al respecto, el Consejo de Estado hizo referencia a esta figura jurídica y realizó algunas precisiones en torno a la regulación existente tanto en el C.C.A., como en el C.P.A.C.A., así:

*"Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a "[...] evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho [...]"⁶.*

*De otra parte, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), se tiene que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la "[...] **manifiesta infracción de la norma invocada** [...]" indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad, se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en, referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial de legalidad** del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas.*

Entonces, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que, la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Providencia del 19 de noviembre de 2021. Rad.: 05001-23-33-000-2020-00754-01.

⁶ Providencia citada *ut supra*, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

implica prejuzgamiento, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de "[...] mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto [...]".

Así las cosas, se tiene que de conformidad con lo establecido en el inciso 1 del Artículo 231 del C.P.A.C.A., en los eventos en que se solicite la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el juez deberá realizar un análisis del mismo y confrontarlo con las normas invocadas como violadas, a efectos de fijar una postura sobre su interpretación, sin que esto signifique prejuzgamiento, pues en el evento en que se acceda al decreto de la medida cautelar, tal pronunciamiento no limitará la decisión de fondo, como quiera que es el resultado de una interpretación preliminar de las normas invocadas y el acto acusado. Por su parte, cuando la medida cautelar verse sobre asunto distinto a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, la mencionada disposición legal, establece cuatro requisitos, a saber:

"(...)

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."*

En el presente caso, se tiene que los actos administrativos demandados son: el Acta General de Escrutinio, Formulario E-24 ALC, Formulario E-26 ALC y Formulario E-27. Así las cosas se tiene que, como causal de nulidad invocó la *"infracción de las normas en que debía fundarse"* de conformidad con lo establecido en el Artículo 137 del CPACA, señalando como normas vulneradas las siguientes:

- Artículo 107 de la Constitución Política
- Artículo 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011
- Artículo 137 y 275 numeral 8 de la Ley 1437 de 2011

En este sentido, como quiera que la medida cautelar solicitada es la de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, el estudio de procedibilidad de dicha medida en el presente caso, se sujetará a las previsiones contenidas en el Artículo 231 del C.P.A.C.A., específicamente en relación con los requisitos de

procedibilidad de la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, conforme pasa a explicarse:

2.3.1. Confrontación del acto acusado y las normas en que debía fundarse

Una vez analizado el contenido del Acta General de Escrutinio - Formulario E-26 y demás actos demandados, considera la Sala que es preciso resaltar lo siguiente:

- Como ya se dijo anteriormente, el objeto del referido acto administrativo fue el de declarar la elección del candidato Juan Camilo Suárez Sierra como Alcalde del Municipio de Villa del Rosario - Norte de Santander y reconocer al candidato Yimi Orlando Reyes Soto, su derecho a ocupar en su orden, una curul en el Concejo Municipal de Villa del Rosario - Norte de Santander.

Ahora bien, analizados los argumentos contenidos en la demanda como fundamento de la solicitud de medida cautelar, encuentra la Sala que guardan relación principalmente con la vulneración del derecho al debido proceso durante la actuación administrativa de solicitud de revocatoria de inscripción de candidatura ante el Consejo Nacional Electoral y la configuración de cinco modalidades de doble militancia por parte del demandado Juan Camilo Suárez Sierra.

No obstante, como bien lo advirtió el señor Agente del Ministerio Público en el presente caso, considera la Sala que las pruebas aportadas con la demanda y obrantes hasta el momento en el plenario resultan insuficientes para establecer con certeza, al menos en este momento procesal, si el demandado Juan Camilo Suárez Sierra incurrió o no en la prohibición de doble militancia bajo las cinco modalidades enunciadas por el demandante, pues la valoración de dichos supuestos requiere el análisis de distintas circunstancias como lo fueron entre otras: i) la presentación de la renuncia a la curul como concejal del Municipio de Villa del Rosario, ii) la renuncia al Partido Conservador Colombiano, iii) las circunstancias en que se llevó a cabo la inscripción de la candidatura a la alcaldía, así como la inscripción del Grupo Significativo de Ciudadanos "el camino es con Camilo", iv) las condiciones en que se celebraron coaliciones políticas y se confirieron avales y coavales entre los distintos partidos políticos, aunado a que también será necesario abordar el estudio de las condiciones en que se llevó a cabo la inscripción de los candidatos a la gobernación del Departamento Norte de Santander (William Villamizar Laguado y José Gregorio Botello Ortega).

En este sentido, encuentra la Sala que el análisis integral del procedimiento adelantado por el Consejo Nacional Electoral y la posible configuración de las modalidades de doble militancia deben diferirse a la sentencia, pues por su complejidad serán objeto de estudio en el presente caso luego de adelantar el debate probatorio propio de las siguientes etapas procesales, pues como ya se dijo, no se evidencia de forma preliminar infracción alguna y/o argumento que tenga en este

momento procesal la fuerza suficiente para soportar el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el demandante y en consecuencia, habrá de negarse tal solicitud.

2.4. Conclusión

Por las razones expuestas anteriormente, se negará el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el demandante, como quiera que luego de realizar el estudio preliminar del acto acusado frente a las normas que se estiman violadas, no encuentra la Sala elementos de convicción suficientes en relación con la existencia de infracción alguna que fundamente la procedencia y necesidad de dicha medida, aunado a que el análisis de los cargos planteados en la demanda requieren el debate probatorio y argumentativo propio de etapas procesales posteriores a esta decisión y por tanto, el estudio correspondiente debe ser diferido a la sentencia de fondo que se adopte en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMÍTASE la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad electoral por el señor **Yimi Orlando Reyes Soto**, contra el acto de elección del señor **Juan Camilo Suárez Sierra** como Alcalde del Municipio de Villa del Rosario, contenido en el Acta de Escrutinio General - Formulario E26 de fecha 04 de noviembre de 2023, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Para tal efecto, téngase como actos administrativos demandados, el acto de elección contenido en el Acta de Escrutinio General - Formulario E26 ALC, Formulario E-24 ALC y Formulario E-27.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente al señor **Juan Camilo Suárez Sierra**, en la forma prevista en el numeral 1 del Artículo 277 del CPACA, en concordancia con lo establecido en el Artículo 199 *ibídem*, modificado por el Artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, y en armonía con lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley 2213 de 2022.

En el evento de no ser posible su notificación personal, procédase de conformidad con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1 de la referida norma.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente, de conformidad con lo establecido en el Artículo 197 de la Ley 1437 de 2011 y según lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo 277 del mismo cuerpo normativo, a la **Registraduría Nacional del Estado Civil** y al

Consejo Nacional Electoral, por ser la autoridad que expidió el acto y la que intervino en su adopción.

CUARTO: NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público delegado para actuar ante este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 277 del CPACA.

QUINTO: NOTIFÍQUESE por estado esta providencia al demandante, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 del Artículo 277 del CPACA.

SEXTO: INFÓRMESE a la comunidad sobre la existencia del presente proceso de nulidad electoral, a través de la página web de esta Corporación, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 5 del Artículo 277 del CPACA.

SÉPTIMO: COMUNÍQUESE esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través del buzón de correo electrónico, para que si así lo decide, intervenga en la oportunidad prevista en los Artículos 277 y 279 del CPACA.

OCTAVO: ADVIÉRTASE a las entidades demandadas y/o vinculadas, que durante el término del que disponen para contestar la demanda, deberán allegar copia íntegra de los antecedentes administrativos del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1 del Artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

NOVENO: NIÉGUESE el decreto de la suspensión provisional del acto acusado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

DÉCIMO: RECONÓZCASE como apoderado del señor **Juan Camilo Suárez Sierra**, al abogado Juan Sebastián Sarmiento Ramírez, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.090.441.892 y portador de la Tarjeta Profesional No. 272.443 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del poder a él conferido.

DÉCIMO PRIMERO: RECONÓZCASE como apoderada del **Consejo Nacional Electoral**, a la abogada Lilia Rosa Orcasitas Rodríguez, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.010.015.337 y portadora de la Tarjeta Profesional No. 294.809 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del poder a ella conferido.

DÉCIMO SEGUNDO: RECONÓZCASE como apoderado de la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, al abogado Héctor Fabian Parra Cabrera, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 88.249.080 y portador de la Tarjeta Profesional No. 148.579 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del poder a él conferido.

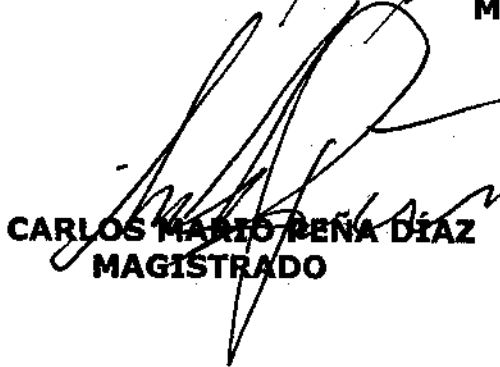
DÉCIMO TERCERO: De conformidad con lo establecido en el Artículo 279 del CPACA, la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) siguientes al día de la notificación personal del auto admisorio al demandado o al día de la publicación del aviso, según el caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión de la fecha)



**MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZALEZ
MAGISTRADO**