

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 315

Villavicencio, trece (13) de julio de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN No. 5

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD ELECTORAL

DEMANDANTE: JORGE IVÁN GÓMEZ URREGO

COADYUVANTES: DANILO ESTEBAN BARRETO MUÑOZ

CARLOS IVÁN GUERRERO

CAMILO ANDRÉS PEDRAZA LOZANO

CARLOS ANDRÉS RODRÍGUEZ BARRERA

DEMANDADO: CARLOS ANDRÉS COLLAZOS SILVA y CONSEJO

NACIONAL ELECTORAL.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00456-00

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Resuelve la Sala la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Consejo Nacional Electoral<sup>1</sup>.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

El señor JORGE IVÁN GÓMEZ URREGO, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad Electoral con el objeto que se declare la nulidad del acto administrativo de elección contenido en la declaración de elección Formulario E-26 CON Acta Parcial de Escrutinio General del Concejo del

---

<sup>1</sup> Sería del caso resolver la presente excepción en la audiencia inicial según lo dispuesto en el artículo 180 del CPACA, sino fuera porque en virtud de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 806 del 04 de junio de 2020, por medio del cual, dispuso la aplicación de lo señalado en el artículo 101 del CGP, para efectos de resolver las excepciones previas propuestas dentro de los procesos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual la Sala resuelve a través de auto la excepción propuesta.

Municipio de Villavicencio expedida el 15 de noviembre de 2019, respecto a la elección como Concejal del Municipio de Villavicencio para el periodo Constitucional 2020-2023 del candidato señor CARLOS ANDRÉS COLLAZOS SILVA.

## 2. Trámite de primera instancia

Mediante auto del 25 de noviembre de 2019, se inadmitió la demanda para que la parte demandante subsanara los yerros advertidos, relacionados con expresar con precisión y claridad lo pretendido, individualizando el acto administrativo demandado y anexando copia del mismo.

Subsanación que fue presentada dentro del término otorgado, razón por la cual, el 04 de diciembre de 2019 se admitió la demanda a la que se le imprimió el trámite de primera instancia y se corrió traslado a la solicitud de medida cautelar presentada.

Mediante auto del 17 de enero de 2020, la Sala Quinta de Decisión Oral resolvió negar la medida cautelar solicitada, decisión contra la cual, la parte demandante presentó recurso de apelación, el cual se concedió en efecto devolutivo a través de providencia del 07 de febrero de 2020.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, con ponencia del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio el 12 de marzo de 2020, revocó el numeral segundo de la providencia apelada, esto es del auto de enero diecisiete (17) de 2020 dictado por el Tribunal Administrativo del Meta y en su lugar, decretó la suspensión provisional de los efectos del acto declaratorio de elección del señor Carlos Andrés Collazos Silva como concejal del municipio de Villavicencio.

En ese orden, el 05 de marzo de 2020, la Magistrada ponente tuvo por contestada la demanda por parte del señor Carlos Andrés Collazos Silva y el Consejo Nacional Electoral y fijó como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial el 17 de marzo de 2020.

No obstante, en virtud de la suspensión de términos decretada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a través de los Acuerdos No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, No. PCSJA20-11539 del 24 de abril de 2020, No. PCSJA20-

11549 del 07 de mayo de 2020, No. PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y No. PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020, no fue posible llevar a cabo la diligencia señalada para el 17 de marzo de 2020.

### **3. De las excepciones propuestas**

#### **3.1 Consejo Nacional Electoral**

El Consejo Nacional Electoral en la contestación de la demanda propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, como fundamento de la misma, expresó que no intervino en la formación del acto demandado, pues la entidad no tiene participación en la Comisión Escrutadora Municipal que llevó a cabo los escrutinios en el Municipio de Villavicencio-Meta, ni designa los miembros de las mismas, sumado a que no tiene a su cargo la organización y dirección de las elecciones, pues dicha función está en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil por mandato constitucional (art. 266).

Asimismo, aclaró que las comisiones escrutadoras municipales son elegidas por el Tribunal Superior de Distrito Judicial, como lo establece el artículo 157 del Decreto 2241 de 1986, por tanto, es evidente que no tiene incidencia alguna en la conformación y el desarrollo de los escrutinios municipales que derivaron en el acto administrativo cuya nulidad se demanda.

Afirmó que dicha entidad solo es competente de realizar los escrutinios a nivel general nacional, lo que indica que son las comisiones escrutadoras distritales y municipales las encargadas de hacer los escrutinios y declarar las elecciones, municipales y locales, como lo establece el artículo 166 del Decreto 2241 de 1986, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 265 ídem.

Finalmente, indicó que conforme a lo señalado en el artículo 182 del Código Electoral, el escrutinio general realizado por los delegados del Consejo Nacional Electoral se verifican los resultados emitidos en cada uno de los Municipios y se declara la respectiva elección, destacando que estos escrutinios se realizan con base en las actas elaboradas por las comisiones escrutadoras municipales y distritales.

**3.2 El señor Carlos Andrés Collazos Silva** no propuso excepciones con la contestación de la demanda.

#### **4. Del traslado de las excepciones**

Según constancia secretarial del 24 de febrero de 2020 se corrió traslado de la excepción propuesta por el término de tres (3) días los cuales se surtieron hasta el 27 de febrero de 2020, sin que las partes se pronunciaran al respecto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

El Tribunal es competente para conocer este asunto en primera instancia conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que se trata de un proceso de nulidad del acto de elección de un miembro de una Corporación Pública de un Municipio que es Capital de Departamento, pues se cuestiona la legalidad del acto de elección de un miembro del Concejo Municipal de Villavicencio.

En ese orden, el Tribunal Administrativo del Meta es competente para resolver sobre la excepción propuesta dentro del presente asunto, ya que si bien es cierto, la normatividad especial que regula los procesos de nulidad electoral, no establece el trámite para resolver las excepciones que propongan, acudiendo al principio de integración normativa consagrado en el artículo 296 del CPACA, que permite aplicar las disposiciones del proceso ordinario que sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral<sup>2</sup>, se evidencia que de interponerse alguna de las enlistadas en el numeral 6º del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y/o en el artículo 100 del Código General del Proceso, normatividad aplicable por expresa remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es este el momento procesal para resolverlas.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia del 20 de Marzo de 2019, Radicación Número: 11001-03-28-000-2018-00612-00 Actor: Sonia Beatriz Cabrera González y Otros, Demandado: Iván Darío Agudelo Zapata - Senador de la República - Período 2018-2022, C.P. Rocío Araújo Oñate.

Aunado a lo anterior, el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"*, expidió el Decreto No. 806 del 04 de junio de 2020, a través del cual se adoptaron medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El mencionado Decreto en su artículo 12, dispuso el trámite a seguir en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo respecto a las excepciones:

**“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.”

En consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 101 del CGP, en concordancia con lo señalado en el Decreto 806 del 04 de junio de 2020, el Juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran práctica de

pruebas, antes de la audiencia inicial, razón por la cual, se itera, es esta la oportunidad procesal para resolver sobre las excepciones propuestas con la contestación de la demanda.

## 2. Problema Jurídico

Se contrae en determinar si hay lugar a declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Consejo Nacional Electoral, en este estado del proceso.

## 3. Análisis jurídico y fáctico

### 3.1 De la falta de legitimación en la causa por pasiva

Debe precisarse que la legitimación en la causa puede ser de hecho o material; el Consejo de Estado ha precisado sobre el tema lo siguiente:

“(…)

Frente a la legitimación en la causa, el Consejo de Estado ha indicado que consiste en:

*“(…) la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada (…)”<sup>3</sup>.*

Continúa la Corporación indicando que:

**“(…) Ahora bien, *también ha sostenido la Sala que la legitimación en la causa puede ser de hecho cuando la relación se establece entre las partes por razón de la pretensión procesal, es decir, de la atribución de una conducta que el demandante hace al demandado en su demanda, o material frente a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas hayan demandado o***

<sup>3</sup> Sentencia de 23 de octubre de 1990, expediente: 6054. Citada en Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia del Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil doce (2012), Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación: 76001-23-25-000-1997-03056-01 (22.032), Actor: ELIZABETH VALENCIA Y OTROS, Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Asunto: Acción de reparación directa (sentencia).

*hayan sido demandadas, por lo cual la ausencia de esta clase de legitimación, no constituye una excepción de fondo porque no enerva la pretensión procesal en su contenido, sino que es una condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito, sin que el estar legitimado en la causa otorgue el derecho a ganar, lo que sucede aquí es que si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto, no porque él haya probado un hecho que enerve el contenido material de las pretensiones, sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo – no el procesal –; si la falta de legitimación en la causa es del demandado al demandante se le negarán las pretensiones, no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho, sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder, y, por eso, el demandado debe ser absuelto.<sup>4</sup> (...)»<sup>5</sup>.*

(...)»<sup>6</sup> (Negrita y subrayas fuera de texto).

### 3.2 Caso concreto

Dentro del presente asunto, el Consejo Nacional Electoral fundamenta su exceptiva en el hecho que no participó en la formación del acto acusado, toda vez que no hace parte de la Comisión Escrutadora Municipal que llevó a cabo los escrutinios en el Municipio de Villavicencio ni fue quien designó los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal, pues los mismos son designados por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, como lo establece el artículo 157 del Decreto 2241 de 1986.

El Decreto 2241 de 1986 “*Por el cual se adopta el Código Electoral*”, en su artículo 9 establece las autoridades que integran la Organización Electoral, de la cual hace parte el Consejo Nacional Electoral, quien conforme al artículo 265 de la Constitución Política de Colombia tiene como función principal regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos,

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente: 18163.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia del Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil doce (2012), Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación: 76001-23-25-000-1997-03056-01 (22.032), Actor: ELIZABETH VALENCIA Y OTROS, Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Asunto: Acción de reparación directa (sentencia).

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 12 de Noviembre de 2015, Radicación Número: 70001-23-33-000-2013-00041-01, Actor: Gustavo Tafur Márquez, Demandado: Alejandro Sierra Marzan y Otros – Concejales del Municipio de Sampues – Sucre, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden.

De otra parte, el artículo 12 *ibídem*, determina las funciones que ejerce el Consejo Nacional Electoral, fijando que tiene a su cargo designar sus delegados para que realicen los escrutinios en cada circunscripción electoral.

De manera similar, el numeral 8 del artículo 265 de la Constitución Política establece que el Consejo Nacional Electoral tiene entre otras atribuciones especiales la de efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

En el caso concreto, se advierte que el 13 de noviembre de 2019, los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal expidieron el Acta Parcial de Escrutinio Municipal del Concejo del Municipio de Villavicencio- Meta, en la cual, luego de realizar el conteo de votos, decidieron abstenerse de declarar la elección por cuanto existían una o varias Resoluciones apeladas (f. 54-66 C1).

En consecuencia, el 15 de noviembre de 2019 se expidió el Acta Parcial de Escrutinio General del Concejo del Municipio de Villavicencio, en la cual finalmente se realiza la declaratoria de elección de los concejales de Villavicencio-Meta (f. 80-87 C1).

Vale la pena señalar, con relación a la competencia para resolver sobre las reclamaciones y los recursos que se presentan en el trámite de escrutinios, que el Decreto 2241 de 1986 en su artículo 166, prevé lo siguiente:

**“ARTICULO 166.** <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 62 de 1988. El nuevo texto es el siguiente:> Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares resolverán, con base en las actas respectivas, las reclamaciones que se hayan presentado ante los jurados de votación conforme al artículo 122 de este Código.

Las apelaciones que se formulen contra las decisiones de las comisiones escrutadoras auxiliares, así como los desacuerdos que se presenten entre los miembros de éstas, serán resueltos por las correspondientes comisiones distrital o municipal, las que también harán el escrutinio general de los votos emitidos en el distrito o municipio, resolverán las reclamaciones que en este escrutinio se propongan, declararán la elección de concejales y alcaldes y expedirán las respectivas credenciales.

Cuando sean apeladas las decisiones sobre reclamos que por primera vez se formulen en ese escrutinio general, o se presenten desacuerdos entre los miembros de las comisiones distrital o municipal, estas se abstendrán de expedir las credenciales para que sean los delegados del Consejo Nacional Electoral quienes resuelvan el caso y expidan tales credenciales.” (Negrita y subrayas fuera del texto).

En ese orden de ideas, si bien es acertado lo expuesto por el Consejo Nacional Electoral relacionado con el hecho que no hizo parte ni designó a la Comisión Escrutadora Municipal quien tiene a su cargo el escrutinio general para las elecciones de carácter municipal, en este caso se evidencia la participación de los delegados del Consejo Nacional Electoral en la expedición del acto definitivo de elección, toda vez que, al interponerse recursos de apelación ante la Comisión de Escrutinio Municipal, la misma procedió a remitir dicha información a los delegados del Consejo Nacional Electoral, quienes finalmente declararon la elección de los nuevos integrantes del Concejo Municipal de Villavicencio.

En consecuencia, no está llamada a prosperar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues se evidencia que el Consejo Nacional Electoral a través de sus delegados participó en la expedición del acto de elección que hoy se demanda, en virtud de los recursos de apelación que se presentaron ante la Comisión Escrutadora Municipal, sin perjuicio que, al momento de proferirse sentencia dentro del presente asunto, se advierta la falta de legitimación en la causa por pasiva material.

Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 166 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y el numeral segundo del artículo 277 del CPACA, que prevé la notificación personal a la autoridad que expidió el acto y a la que intervino en su adopción.

Sumado a lo anterior se observa que no debe declararse probada exceptiva de oficio.

#### **4. De la solicitud presentada por la parte demandante**

El apoderado de la parte demandante presentó solicitud el 24 de junio de 2020, reiterada por el demandante el 03 de julio de 2020, con el fin que dentro del presente asunto se cite a audiencia para proferir sentencia

anticipada conforme a lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 y el Decreto No. 806 de 2020, solicitud que será analizada por el despacho ponente, de acuerdo con los presupuestos señalados en el Decreto No. 806 del 04 de junio de 2020, una vez en firme esta decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Consejo Nacional Electoral.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, ingrésese las diligencias al despacho.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Discutida y aprobada virtualmente en Sala de Decisión Extraordinaria No. 5 de la fecha, según consta en Acta No. 044.

  
NELCY VARGAS TOVAR  
Magistrada

  
CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ  
Magistrada

(Impedido)  
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO  
Magistrado