

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, octubre treinta (30) de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** INGRID MILENA LONDOÑO LARA  
**DEMANDADO:** CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTROS  
**MAGISTRADA:** TERESA HERRERA ANDRADE  
**RADICACION No:** 500013333-000-2020- 00006-00

En aplicación de lo previsto en el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, decide el Despacho las excepciones previa de “*Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de los requisitos formales*” propuesta por los apoderados de los señores **JORGE ENRIQUE GARCÍA CANGREJO** y **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA**, y la excepción mixta de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” formulada por la apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNANDEZ VILLALBA**, y sobre la solicitud de esta última, de vincular a este proceso al **PARTIDO ALIANZA VERDE**, pero, previo a ello se procederá al reconocimiento de personerías jurídicas.

Se le reconoce personería jurídica a los Doctores **RAFAEL EDUARDO GUTIERREZ ALFONSO**, como apoderado del señor **JORGE ENRIQUE GARCIA CANGREJO**; **LUIS ALBERTO MACIAS MESA**, como apoderado del señor **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA**; **DAYANA SANCHEZ CURVELO**, como apoderada del **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**; **LINA VANESSA TELLEZ PINTO**, como apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER**

**HERNANDEZ VILLALBA;** y a **JUAN CARLOS FEDERICO BAQUERO GARZON,** como apoderado de la **REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL,** en los términos y fines de los poderes o los respectivos documentos que otorgaron la potestad de representación judicial obrantes en los folios 265, 266; 273, 274; 282; 304; y 354 del cuaderno 2 del expediente, respectivamente.

Resuelto lo anterior, se pasa entonces a estudiar y resolver la excepción previa planteada en este proceso.

## **I. ANTECEDENTES.**

La señora **INGRID MILENA LONDOÑO YARA** instauró demanda electoral contra el **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** y otros, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo de elección E26CON del 15 de noviembre de 2019, por medio del cual se declaró la elección de los concejales del Municipio de **VILLAVICENCIO,** entre ellos, los señores **WILLYAM ALEXANDER HERNANDEZ VILLALBA** y **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA.**

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se ordene a la **COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL** y a la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** a realizar nuevamente el escrutinio del **CONCEJO MUNICIPAL** con exclusión de la votación que le fue computada a la señora **DURLEY DANELLY CUBILLOS DEVIA,** a quien se le revocó la candidatura por medio de la **Resolución No 5836 del 16 de octubre de 2019,** por presentarse en ella una inhabilidad para participar en del certamen democrático.

Dentro del término de traslado de la demanda, el apoderado del señor **JORGE ENRIQUE GARCÍA CANGREJO** planteó la excepción de **INEPTA DEMANDA,** por considerar que la actora debió demandar el acto administrativo expedido por la **REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL,** en el cual

se les reconoce la credencial de diputados del **VICHADA**, y no el formulario E-26-ASA, que simplemente es el acta parcial de escrutinio (fls 257 – 264 C-2 del exp).

El apoderado del señor **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA**, propuso la excepción previa de **INEPTA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS FORMALES**, argumentando que la causal de nulidad que se sustenta en la demanda se fundamenta en el artículo 137 del C.P.A.C.A, que establece la procedibilidad de la misma para actos administrativos de carácter general, cuando el presente caso versa sobre actos administrativos de carácter particular. Que, además, se cita una norma de carácter general, razón de más para considerar que la demanda no fue subsanada, por cuanto es claro que lo solicitado para subsanar era el señalamiento específico, claro y taxativo de la causal de nulidad alegada y, por ende, deberá ser rechazada ( fls 267 – 272 C-2 del expediente).

Por su parte, la apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNÁNDEZ VILLALBA**, manifestó que frente a este se configura la excepción mixta de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, toda vez que los hechos, las actuaciones que motivaron a la parte accionante para presentar la demanda, fueron realizadas en primera medida por el **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** y por la **REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, queriéndose con esto dar a entender, que su poderdante nunca actuó de mala fe, sus actos dentro del proceso electoral estuvieron revestidos de transparencia y legalidad surtiendo todas las etapas del procedimiento requerido por las autoridades electorales, pero lo más importante es que, ninguno de los hechos mencionados en esta demanda, no fueron causados o realizados por el señor **WILLYAM ALEXANDER HERNÁNDEZ VILLALBA** (fls 296 – 303 C-2 del expediente).

**TRÁMITE.**

De las excepciones propuestas por los apoderados en comento, la Secretaría de este Tribunal corrió traslado a los sujetos procesales por el término de 3 días, término que corrió entre el 13 y 18 de marzo de 2020 (fl 368 C-2 del expediente), durante el cual no se realizó manifestación alguna.

Para resolver se **CONSIDERA:**

### **COMPETENCIA**

La Sala es competente para resolver la excepciones propuestas, en atención a lo reglado por los artículos 125<sup>1</sup> y 180<sup>2</sup> del C.P.A.C.A, en concordancia con lo estipulado por el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020<sup>3</sup>.

### **CUESTIÓN PREVIA**

Previo a decidir las excepciones que ocupan la atención de esta Corporación, es importante dejar en claro que en esta etapa no hizo alusión a las excepciones que se denominaron **LEGALIDAD DE CREDENCIAL POR CUMPLIMIENTO DE LA CUOTA DE GENERO** formulada por el apoderado del señor **JORGE ENRIQUE GARCÍA CANGREJO; CULPA DE UN TERCERO**, propuesta por el apoderado del señor **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA; LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS AMPARADOS EN EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA, INEPTA DEMANDA POR INEXISTENCIA DE OBJETO e INEPTA DEMANDA POR IMPROCEDENCIA DE LA PRETENSIÓN**, planteadas por la apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNÁNDEZ VILLALBA**, toda vez que los argumentos que las sustentan atacan el fondo del asunto, por lo que su análisis y

---

<sup>1</sup> “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite...”.

<sup>2</sup> “... 6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas...”.

<sup>3</sup> “Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...) La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento (...)”.

decisión corresponderá al momento de proferirse la correspondiente sentencia que ponga fin a la presente controversia.

## **DEL TRÁMITE IMPARTIDO EN SALA A LA PRESENTE PROVIDENCIA.**

Es menester señalar que, la providencia que resuelve las excepciones planteadas por algunos de los demandados, se había registrado para el correspondiente estudio por la Sala de decisión.

La Sala de decisión se llevó a cabo el 22 de octubre de 2020, donde la Sala mayoritaria consideró que la presente providencia debía ser proferida únicamente por el Ponente y no por la Sala. Lo anterior, teniendo en cuenta las reglas acordadas el 24 de junio de 2020, donde se decidió que aquellas excepciones que no tuvieran la virtualidad de poner fin al proceso debían ser adoptadas solamente por el Ponente.

Bajo el anterior entendido, procede el Despacho a decidir los medios exceptivos propuestos por algunos de los demandados de este medio de control.

## **PROBLEMA JURIDICO**

Se contrae a establecer si se encuentra probada la excepción previa de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS FORMALES** y la excepción mixta de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** a favor del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNÁNDEZ VILLALBA**.

Como lo ha indicado el **CONSEJO DE ESTADO** la excepción previa de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**, propende porque el escrito inicial

se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso<sup>4</sup>.

Ha señalado que referida excepción previa se configura cuando se presentan vicios de forma respecto de la demanda y los actos o actuación enjuiciada, algunos de esos defectos encuadran en la falta de requisitos formales de la demanda<sup>5</sup>.

Igualmente, que la inepta demanda tiene dos manifestaciones principales, una la atinente a la indebida acumulación de pretensiones, que se ha visto cada vez menos utilizada, en tanto la tendencia del operador jurídico es la de conocer y asumir el estudio de lo que pueda dentro de esa indebida acumulación y, la otra, es cuando la demanda no reúne los requisitos legales y todo lo que directa o indirectamente los afecte<sup>6</sup>.

La excepción previa de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, se encuentra prevista en el artículo 100 del **CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO**, el cual consagró:

**Artículo 100. Excepciones previas.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
- 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.**
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de

---

<sup>4</sup> Auto del 9 de julio de 2018, Sección 2ª, Subsección B, radicado No 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), C.P. **SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**.

<sup>5</sup> Auto ídem.

<sup>6</sup> Auto del 18 de diciembre de 2019, Sección 5ª, radicado No 11001-03-28-000-2019-00024-00 (2019-00034-00), C.P. **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**.

la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.

7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.

8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.

9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada (Negrillas propias).

De manera que, una demanda será inepta cuando carezca de alguno de los requisitos formales contemplados por el ordenamiento jurídico o cuando se presente indebida acumulación de pretensiones.

En lo que respecta sobre la falta de requisitos formales, que es el tema que nos concierne en esta oportunidad, hay que señalar que la demanda en forma es aquella que satisface, entre otras condiciones, las señaladas para esta Jurisdicción en el artículo 162 del C.P.A.C.A, 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.**

**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” (Negrillas fuera de texto).

De acuerdo con la disposición transcrita, la demanda deberá contener entre otros aspectos, los fundamentos de derecho de las pretensiones, y que cuando se trate de la impugnación de un acto administrativa deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

Entonces, es claro que la parte accionante tiene la obligación de indicar las normas superiores que estima vulneradas con el acto administrativo, y de esgrimir la argumentación sobre las razones por las que éste infringe el ordenamiento jurídico que se menciona como violado.

Igualmente, es menester precisar que, no cualquier falencia, inexactitud o imprecisión en el desarrollo del concepto de violación, conllevará a que la demanda sea inepta, sino solamente cuando exista una **CARENCIA ABSOLUTA** de invocación normativa o de argumentos y si éstos corresponden a los propósitos anulatorios, independientemente del resultado que logre el interesado, pues de ello debe encargarse el análisis de la sentencia. No debe olvidarse que, al ser el medio de control electoral de naturaleza pública, según lo prescribe el artículo 139 del C.P.A.C.A., que por lo mismo pueda ser presentado por cualquier persona sin necesidad de que sea abogado, el análisis de la demanda requerirá por parte del Juez de un examen sistemático e integral, quien cuenta con amplias facultades de interpretación de la demanda, la cual impone que, en ciertos eventos, la autoridad judicial realice un ejercicio hermenéutico de análisis sistemático y armónico de la demanda, si es del caso, para entender a cabalidad las censuras presentadas<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> CE: Auto del 31 de agosto de 2020, Sección 5ª, radicado No 11001-03-28-000-2019-00079-00 (2019-00097-00), C.P. **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**.

A su vez, es importante resaltar que aun en tratándose de actos electorales, las causales de nulidad que se pueden invocar son las contenidas tanto en el artículo 137 como en el artículo 275 del C.P.A.C.A..<sup>8</sup>

Como ya se dijo, también se configura dicha excepción, cuando se inobserva lo dispuesto en el artículo 43 del C.P.A.C.A, esto es, que la demanda debe **primordialmente dirigirse contra los actos definitivos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto** y/o hacen imposible continuar la actuación.

En aras de resolver la excepción previa de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA** alegada por el apoderado del señor **JORGE ENRIQUE GARCÍA CANGREJO**, quien cuestiona que debió demandarse el acta que reconoció la credencial y no el formulario E-26, debe señalársele que el **CONSEJO DE ESTADO** ha dicho que la pretensión de nulidad electoral debe dirigirse contra el acto por medio del cual la elección se declara<sup>9</sup>, o cuando la demanda se funde en causales de reclamación, es necesario demandar además del acto de elección, la de los actos administrativos proferidos en respuesta a las mismas<sup>10</sup>.

La tesis en comento la ha sostenido de antaño la Alta Corporación, por lo que es relevante traer a colación el fallo del 2 de octubre de 2008, Sección 5ª, radicado No 07001-23-31-000-2007-00086-02, C.P. **MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON**, donde se resolvió un argumento similar al que plantea el

---

<sup>8</sup> CE Sección 5ª: Autos del 18 de diciembre de 2019, radicado No 11001-03-28-000-2019-00024-00 (2019-00034-00), C.P. **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**; del 28 de febrero de 2019, radicado No 11001-03-28-000-2018-00602-00, C.P. **ALBERTO YEPES BARREIRO**.

<sup>9</sup> Sentencia del 19 de septiembre de 2013, Sección 5ª, radicado No 20001-23-31-000-2011-00615-01, C.P. **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**.

<sup>10</sup> **Sentencia del 19 de septiembre de 2013, Sección 5ª, radicado No 20001-23-31-000-2011-00615-01, C.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**; sentencia del 6 de junio de 2019, Sección 5ª, radicado No 11001-03-28-000-2018-00060, C.P. **CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**.

apoderado del señor **JORGE ENRIQUE GARCÍA CANGREJO**, que no se había cumplido el presupuesto de demanda en forma, ya que era necesario demandar el acto que contiene la credencial, donde se precisó que la acción de nulidad electoral, frente a elecciones populares, **debe recaer exclusivamente sobre el acto por medio del cual se declara la elección, siendo la credencial un acto de carácter ejecutivo, por lo que no sea viable pedir su anulación.** Al respecto dijo:

(...)

En efecto, en lo que respecta al primero de los argumentos, es necesario precisar en esta providencia cuál es el objeto de la acción pública de nulidad electoral. Así, el artículo 228 del C.C.A., en lo pertinente, dispone que *“podrá pedirse... la nulidad de la elección... y la cancelación de la respectiva credencial”*, y el artículo 229 ibidem, que sin duda es más puntual, prescribe que *“Para obtener la nulidad de una elección... deberá demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara...”*. De acuerdo con la teoría del acto administrativo, que sin duda se recoge en los anteriores postulados, no hay duda que la acción de nulidad electoral, frente a elecciones populares, debe recaer exclusivamente sobre el acto por medio del cual las autoridades competentes declaran la elección, por ser allí donde se materializa la expresión de la voluntad popular revelada por quienes temporalmente cumplen la función de escrutadores.

No podría sostenerse con buen juicio, que también debe ubicarse como objeto de la acción de nulidad electoral la credencial que a raíz de la declaración de elección como concejal de Arauca, debió entregarse al demandado, ya que ese no es un acto anulable por no corresponder a un acto administrativo sino de carácter ejecutivo, pues con él las autoridades electorales no hacen cosa distinta a cumplir lo dispuesto en el artículo 166 del Código Electoral, modificado por el artículo 12 de la Ley 62 de 1988, según el cual una vez concluidos los escrutinios por parte de los miembros de la comisión escrutadora municipal, ellos **“declararán la elección de concejales y expedirán las credenciales correspondientes”** (Negrillas de la Sala). Es decir, la credencial no alberga ninguna decisión administrativa y solamente corresponde a la expedición de un documento electoral necesario para que los elegidos puedan formalizar, a través de la posesión, su derecho político a ocupar cargos de elección popular.

Es por eso que la Sala entiende que el artículo 228 del C.C.A., no se refiere a la credencial como un documento anulable sino que por el contrario es objeto de *“cancelación”*, valga decir que su vigencia, por estar inescindiblemente unida al acto de elección, no puede superar el tiempo durante el cual jurídicamente subsista el último, al punto que la anulación debe tener como efecto lógico e inevitable la cancelación de la credencial. Es más, dicho efecto de la nulidad declarada opera ipso facto, al punto que podría decirse que ante la omisión del juez en cancelar ese documento, la credencial igual se tendría por cancelada, ya que en el caso de los concejales expresamente el legislador dispuso esa consecuencia en el artículo 56 de la Ley 136 de 1994 al prescribir:

***“Una vez que quede en firme la declaratoria de nulidad de la elección de un concejal, por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa quedará sin efecto la credencial que lo acreditaba como tal y el Presidente del Concejo correspondiente dispondrá las medidas necesarias para hacer efectiva dicha decisión.”*** (Negrillas del texto original)

Se desvirtúa con lo dicho hasta ahora la tesis del excepcionante, para quien debe igualmente demandarse la nulidad de la credencial entregada al accionado, pues como lo estableció la Sala: (i) El acto objeto de la acción electoral es precisamente el que declara la elección; (ii) La credencial no es un acto administrativo, es un acto de ejecución, y por ello no debe demandarse, y (iii) Su cancelación se produce a raíz de la nulidad, dígallo o no el juez. ( Subrayas son de la Sala).

Bajo esa óptica, tal y como se indicó en el auto admisorio de la demanda, la pretensión de nulidad electoral se tramitaría únicamente contra el formulario E-26 CON, por ser el acto que contiene la elección; por consiguiente, no prospera la excepción previa planteada.

Con relación a la excepción previa de **INEPTA DEMANDA** formulada por el apoderado del señor **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA**, se tiene que, revisado el contenido de la demanda, encuentra la Sala que la misma si cumple con las exigencias de que trata el numeral 4 del artículo 162 del C.P.A.C.A., toda vez que se hizo enunciación de las normas violadas y el desarrollo del respectivo concepto de violación.

En efecto, observada de forma integral y armónica la demanda, se tiene que la accionante no solo señaló las normas que considera vulneradas por el acto accionado, sino que explica las razones por las cuales dichas normas se encuentran transgredidas.

Como se dijo hace un momento, el medio de control de **NULIDAD ELECTORAL**, pese a ser de naturaleza especial, puede fundamentarse tanto en las causales generales de anulación de los actos administrativos contenidas en el artículo 137 del C.P.A.C.A., como en las específicas de este tipo de actos, señaladas en el artículo 275 ídem..

Así lo señaló el **CONSEJO DE ESTADO** en sentencia del 8 de febrero de 2018, Sección 5ª, radicado No 11001-03-28-00-2014-00117-00, C.P. **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**:

(...)

Pero más allá de estas exigencias que deberán ser observadas por quienes acuden a este medio de control, lo cierto es que cuando se enjuician los actos electorales, producto de la voluntad popular, los fundamentos de la demanda podrán ampararse tanto en las causales generales de anulación de los actos administrativos como en las específicas de ese tipo de actos, como ha sido manifestado por esta Sala, incluso

con anterioridad a la entrada en vigencia del CPACA, en antecedente cuyos derroteros resultan aplicables a este caso, y del cual se transcribe el aparte considerativo pertinente:

(...)

Por último, el sustento de la anulación podrá consistir en las causales generales de todos los actos administrativos –artículo 137 CPACA– o en las específicas de los actos de elección del referido artículo 275. Lo anterior, implica hilvanar algunas ideas en lo que respecta a cada una de estas categorías de causales.

En sentencia del 29 de septiembre de 2011, Sección 5ª, radicado No 76001-23-31-000-2010-01764-01, C.P. **MAURICIO TORRES CUERVO**, se explicaron las razones del por qué es posible la invocación de las causales generales de nulidad, para lo cual se discurre así:

(...)

Al respecto, es pertinente aclarar que esta Sala en jurisprudencia reiterada<sup>11</sup> ha manifestado que la acción de nulidad de carácter electoral puede ser ejercida con fundamento en las causales especiales expresamente señaladas en el artículo 223 del C.C.A. **pero también es posible invocar las causales generales de nulidad previstas en el artículo 84 del C.C.A. que también tienen la entidad suficiente para originar la nulidad del acto administrativo de carácter electoral acusado, cuando estén suficientemente demostrados los supuestos fácticos que originan el reproche de ilegalidad.**

**Lo anterior, obedece al hecho de que la acción electoral tiene el carácter de acción pública con la finalidad de ejercer un control de legalidad de un acto administrativo que, si bien tiene un contenido jurídico especial- acto electoral-, su juicio se adelanta mediante confrontación entre la norma que se dice violada y el acto acusado para decidir respecto de su legalidad o constitucionalidad.**

Como en este caso se discute la legalidad del acto administrativo por medio del cual se designó rector -acto electoral-, se debe ejercer la acción descrita en el artículo 227 del C.C.A. que autoriza demandar actos de Corporaciones Electorales, como en efecto sucedió; sin embargo, no es imperativo, como lo afirma el demandado, invocar como norma acusada el artículo 84 del C.C.A. **porque la acción electoral es una especie de la acción de simple nulidad mediante la que se somete a estudio actos administrativos electorales, mientras que los actos administrativos generales serán controvertidos mediante la acción de simple nulidad, lo que no impide que en la acción electoral, como ya se mencionó, se puedan invocar causales generales del art. 84, así lo ha dicho esta Sección<sup>12</sup>:**

*“La acción contencioso administrativa de nulidad, que es una sola, tiene una especie que se diferencia por su contenido. De un lado, la acción de nulidad de actos administrativos en general y, de otro, la acción de nulidad de actos administrativos de carácter electoral. De ahí que la característica que delimita la naturaleza jurídica de la acción de nulidad de carácter electoral de la de nulidad*

---

<sup>11</sup> <sup>11</sup> Entre otras, las sentencias del 26 de noviembre de 1998, expedientes 1747 y 1748; del 1º de junio de 1999, expediente 2234; del 5 de agosto de 1999, expediente 2160; y del 22 de septiembre de 1999, expediente 2220.

<sup>12</sup> Sentencia de 21 de julio de 2005, C.P. doctor Darío Quiñones Pinilla

*general no está dada por el tipo de causal que se invoca sino por el contenido del acto que se cuestiona. De hecho, la acción de nulidad, llámese general o especial, pretende única y exclusivamente dejar sin efectos jurídicos un acto administrativo. (...) En consecuencia, en el proceso contencioso electoral es posible invocar las causales de nulidad previstas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo...”.*

Si bien el actor no citó específicamente el artículo 84 del C.C.A. es evidente que invoca la violación de normas superiores como son los Estatutos Generales de la Unidad, entonces, en la acción pública y popular, como la ejercida en este caso, no es difícil al juez entender que en estos asuntos se está en presencia del artículo 84 *ibidem*, así no fuere expresamente señalado.

Cabe destacar que no se dará curso a la demanda cuando el actor omita en su escrito el acápite relacionado con el concepto de la violación cuando no invoque o cite las normas violadas pero si el demandante cita norma y expresa los argumentos por los cuales la considera vulnerada –concepto de la violación- es suficiente para que se tramite su demanda. ( Negrilla fuera de texto).

En ese orden de ideas, no le asiste razón al apoderado del señor **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA**, en cuanto entiende que el medio de control de nulidad electoral no se puede fundamentar en las causales generales de nulidad previstas para cualquier tipo de acto administrativo en el artículo 137 del C.P.A.C.A; mucho menos que, en este caso, se está demandando un acto de contenido de carácter particular y concreto, dado que se está cuestionando el acto que declaró la elección de los **CONCEJALES** del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, para lo cual se previó el medio de control de nulidad electoral, que es de naturaleza pública, lo que permite a cualquier persona demandar la nulidad del acto de elección producto, entre otros, del voto popular.

En el sub judice, no se persigue el restablecimiento de derechos subjetivos afectados por la expedición del acto demandado, sino se discute la legalidad objetiva del acto de elección propiamente dicho y con ello salvaguardar y proteger la democracia.

Aclarado lo anterior, resulta claro que no prospera la excepción previa de **INEPTA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES** planteada por el apoderado del señor **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA**, ya que no solo se señalan los fundamentos de derecho y se explica con suficiencia el concepto de violación, sino que la demanda se puede apoyar en las causales

generales de nulidad del artículo 137 del C.P.A.C.A, según se acabó de manifestar.

Con relación a la excepción mixta de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** formulada por la apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNANDEZ VILLALBA**, es pertinente en primera medida comentar que, el **CONSEJO DE ESTADO** recientemente señaló en auto del 18 de septiembre de 2020, Sección 5ª, radicado No 11001-03-28-000-2020-00046-00, C.P. **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ** que *“Las excepciones mixtas constituyen un conjunto de circunstancias que están encaminadas a atacar la relación jurídico sustancial, sin embargo, por expreso mandato del legislador está permitido su resolución de manera anticipada en la audiencia inicial, presupuesto que materializa el principio de economía procesal, evitando la concreción de deficiencias de tipo formal y sentencias inhibitorias; dichos medios exceptivos son: cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación y falta de legitimación en la causa”*.

En el auto que previamente se mencionó, expresó que la legitimación en la causa por pasiva *“... permite a quien demanda exigir su derecho u obligación frente a otro que es su parte demandada, la cual se encuentra autorizada por el ordenamiento jurídico para intervenir en el proceso y oponerse a las pretensiones contenidas en el líbello introductorio”*.

Asimismo, se manifestó que en el medio de control de nulidad electoral están legitimados en la causa por pasiva *“...la persona nombrada, elegida, designada o llamada, pues lo que se pretende es desvirtuar la legalidad de su elección, en estos términos se le atribuye la condición de demandado”*. También trajo a colación un extracto de lo que la misma Sección 5ª ha indicado respecto a que esta figura *“Atiende a la declaración de nulidad que eventualmente deba dictarse, es decir, si hay necesidad de practicar o no un nuevo escrutinio respecto al acto de elección que se demanda nulitar, pues en ese*

*evento, esto es, que se requiera un nuevo escrutinio debido a dicha declaración, se entenderán demandados todos los ciudadanos elegidos por los actos cuya nulidad se pretende*<sup>13</sup>. (Se resalta).

Bajo las anteriores consideraciones, no prospera la excepción propuesta por la apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNANDEZ VILLALBA**, como quiera que su vinculación al proceso obedece a que se está demandando el acto por el cual se declaró electo como Concejal del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, en las elecciones del 15 de noviembre de 2019, lo que conlleva a que le asista un interés directo sobre lo que se resuelva en este proceso, en vista de que la sentencia que se llegue a dictar lo puede afectar, por lo tanto, resulta necesaria su vinculación en calidad de demandado, para que tenga la oportunidad de asumir la defensa de sus intereses.

Finalmente, en lo que atañe a la solicitud elevada en la contestación de la demanda por la apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNANDEZ VILLALBA**, que se vincule a esta litis al partido político **ALIANZA VERDE**, para que pueda ejercer su derecho de defensa y exponer ante el Tribunal los motivos que le impidieron recomponer la lista de candidatos al Concejo del Municipio de **VILLAVICENCIO**, para el periodo 2020- 2023, una vez conocida la **Resolución No 5836 del 2019**, la Sala dirá que no es proceden acceder a dicha solicitud por lo siguiente.

Frente al tema de sujetos procesales, es preciso señalar que, la Ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A fijó un conjunto de reglas sobre la intervención de terceros, guardando silencio sobre el concepto de estos, así como del concepto, tipología y forma de intervención de las partes. En ese sentido, para estudiar este tópico, entiéndase los sujetos procesales, resulta necesario, en virtud de la integración normativa del artículo 306 ibídem, consultar lo que sobre el particular

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Rad. 68001-23-33-000-2020-00019-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 16 de julio de 2020.

dispone la Ley 1564 de 2012 – CGP, aclarando necesariamente que, en lo expresamente regulado por el CPACA, primará este sobre el CGP.

En ese sentido, debe señalarse que, a la luz de los artículos 60 a 62 de la Ley 1564 de 2012 – CGP, se previo las figuras del litisconsorcio facultativo, necesario o cuasinecesaria, agregándose que la figura del litisconsorcio encuentra relación con la legitimación activa y pasiva en causa, pues se parte de la base que los sujetos procesales que integran el litisconsorcio están habilitados legalmente para demandar o ser demandados bajo una misma cuerda procesal, de cara a la relación que exista con las partes y el objeto del pleito<sup>14</sup>.

El litisconsorcio será necesario en la medida en que esa relación sustancial implique que el conflicto debe ser resuelto de manera uniforme para todas esas personas, lo que supone que solo con la concurrencia de todos aquellos que compartan esa relación será válido adelantar el proceso ( artículo 61). Por el contrario, cuando la relación existente no hace que la litis deba resolverse de forma homogénea, el litisconsorcio será facultativo, por lo que se podrá dirimir el litigio sin la concurrencia de todos aquellos que compartan la relación ( artículo 60). Finalmente, será cuasinecesario (es decir, se adoptará la forma intermedia), cuando uno o varios sujetos tienen legitimación para intervenir en un proceso, por la parte activa o por la parte pasiva, esto es, en calidad de demandantes o de demandados, por tener una relación sustancial o material, pero basta con que uno solo actúe dentro del proceso en tal calidad, para que pueda dictarse sentencia de mérito con plenos efectos jurídicos ( artículo 62)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> CE: Auto del 28 de agosto de 2019, Sección 3ª, Subsección B, radicado No 11001-03-26-000-2016-00088-00(57199)B, C.P. **ALBERTO MONTAÑA PLATA**.

<sup>15</sup> CE: Ver auto del 11 de julio de 2019, Sección 3ª, Subsección B, radicado No 11001-03-26-000-2005-00014-00(29554) acumulado con (30447), C.P. **ALBERTO MONTAÑA PLATA**.

Es necesario indicar que, la mencionada ley (Ley 1564 de 2012), bajo la denominación de *otras partes* clasificó<sup>16</sup> a (1) la intervención excluyente (artículo 63), (2) el llamamiento en garantía (artículo 64), (3) el llamamiento al tercero poseedor o tenedor (artículo 67) y (4) la sucesión procesal; dejando entonces como terceros a (1) la coadyuvancia (artículo 71) y (2) el llamamiento de oficio (artículo 72).

En lo que respecta a la intervención de los terceros en los términos de la Ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A<sup>17</sup>, el artículo 224 dispone que, en los procesos que ve ventilen con ocasión de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa, ostentan dicha calidad [de terceros] (1) el coadyuvante, (2) el litisconsorte facultativo y (3) el interviniente *ad excludendum*.

El artículo 228 del C.P.A.C.A, prescribió que en los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se le tenga como impugnador o coadyuvante, y su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de la celebración de la audiencia inicial.

Debe indicarse que el coadyuvante es aquella persona que, teniendo con alguna de las partes una relación sustancial a la cual no se extienden los efectos jurídicos de la sentencia, puede afectarse, de forma indirecta, si dicha parte es vencida en el proceso<sup>18</sup>. Así las cosas, a este tercero podrá entonces efectuar los actos procesales permitidos a la parte que coadyuva, en cuanto (a) no estén en oposición a esta y (b) no impliquen la disposición del derecho en litigio<sup>19</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Sala que no es procedente ordenar la vinculación al partido político **ALIANZA VERDE** al proceso,

---

<sup>16</sup> Y estableció una definición legal.

<sup>17</sup> *Supra*. Párrafo 25.

<sup>18</sup> Artículo 71 de la Ley 1654 de 2012 – CGP.

<sup>19</sup> Inciso 2 del artículo 224 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

en la medida que no se advierte una relación sustancial que puedan tener los demandados con este que implique su comparecencia de forma obligatoria. Lo anterior, por cuanto la vinculación oficiosa que pueda hacer el Juez dentro de un proceso solo procederá en los casos que advierta la presencia de un litisconsorcio necesario, esto es, en aquellos eventos en los cuales sólo es posible llevar el proceso a fallo cuando dentro de la causa han concurrido todas las partes que deben componer uno de los extremos del contradictorio; situación que no se advierte frente al partido político **ALIANZA VERDE**.

Así las cosas, el partido en mención podría haberse vinculado bajo la figura de la coadyuvancia, petición que en todo caso debe provenir directamente del interesado, lo cual no sucedió en el sub judice, no teniendo la facultad el Juez de disponer sobre tal vinculación, ya que la misma debe producirse de forma voluntaria, según se desprende de lo establecido en el mencionado artículo 228.

En conclusión, se **NEGARÁ** la solicitud de vinculación a este proceso del partido **ALIANZA VERDE**, por las razones dadas en precedencia.

En mérito de lo expuesto, el **DESPACHO**,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción previa de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS FORMALES** formulada por los apoderados de los señores **JORGE ENRIQUE GARCIA CANGREJO, FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA** y la excepción mixta de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** propuesta por la apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNANDEZ VILLALBA**, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: NEGAR** la solicitud de vinculación a este proceso judicial del partido político **ALIANZA VERDE**, por los motivos señalados en las consideraciones de esta providencia.

**TERCERO: RECONOCER** personería jurídica a los Doctores **RAFAEL EDUARDO GUTIERREZ ALFONSO**, como apoderado del señor **JORGE ENRIQUE GARCIA CANGREJO**; **LUIS ALBERTO MACIAS MESA**, como apoderado del señor **FABIAN ALBERTO BOBADILLA PIEDRAHITA**; **DAYANA SANCHEZ CURVELO**, como apoderada del **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**; **LINA VANESSA TELLEZ PINTO**, como apoderada del señor **WILLYAM ALEXANDER HERNANDEZ VILLALBA**; y a **JUAN CARLOS FEDERICO BAQUERO GARZON**, como apoderado de la **REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, en los términos y fines de los poderes o los respectivos documentos que otorgaron la potestad de representación judicial obrantes en los folios 265, 266; 273, 274; 282; 304; y 354 del cuaderno 2 del expediente, respectivamente.

**CUARTO:** Se advierte que contra esta decisión solo es procedente el recurso de apelación, conforme lo preceptúa el artículo 11 del Decreto 806 de 2020.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Teresa De Jesus Herrera Andrade**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**d75547da6c7b4759acc7152e317de04b1aa95353a3022694f2c4ec8470f6b578**

Documento firmado electrónicamente en 30-10-2020

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>**