

PROCESO ELECTORAL - Acumulación de pretensiones de tipo subjetivo / PROCESO ELECTORAL - Acumulación de procesos / ACUMULACION DE PRETENSIONES - No pueden acumularse pretensiones de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en los escrutinios / ACUMULACION DE PROCESOS ELECTORALES - Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos fundados en falta de calidades, requisitos o en inhabilidades cuando se refieran al mismo demandado / NULIDAD PROCESAL - Procedencia por indebida acumulación de pretensiones / CAUSALES OBJETIVAS DE NULIDAD - Tienen la potencialidad de afectar a todos los elegidos / CAUSALES SUBJETIVAS DE NULIDAD - Las pretensiones de nulidad en contra de diferentes demandados son autónomas, indistintamente de que materialmente su elección esté contenida en el mismo acto administrativo

La regulación general sobre acumulación de pretensiones y de procesos tiene aplicación limitada en el contencioso electoral en atención a lo dispuesto en los artículos 236A , 237 y 238 del C.C.A., que son las normas especiales en la materia. La regla prevista en el literal a) del artículo 237 del C.C.A. prevé la acumulación de los procesos con fundamento en “irregularidades en la votación o en los escrutinios” [causales objetivas] sin distinción del número de demandados; no obstante, no ocurre lo mismo cuando las demandas se soportan en “falta de calidades, requisitos o en inhabilidades” [causales subjetivas] del literal b) ibídem, pues ellas sólo son susceptibles de ser acumuladas a condición de que “se refieran al mismo demandado”. Lo anterior es naturalmente lógico, por cuanto los procesos fundamentados en causales objetivos tienen la potencialidad de afectar a todos los elegidos; situación que no sucede cuando la demanda se fundamenta en causales de nulidad subjetivas. Ahora bien, el artículo 237 citado, dispone cuáles son los procesos que se deben acumular o lo que es lo mismo, aquellos que pueden o deben ser fallados en una misma sentencia; de manera que una vez establecido si se trata de uno de estos dos eventos, el artículo 238 del C.C.A., menciona las causales de acumulación de esos procesos. En ese orden de ideas, se tiene que sólo si se trata de uno de los dos eventos en los cuales se deben acumular los procesos señalados en el artículo 237 del C.C.A, es procedente analizar si se está frente a alguna de las causales de acumulación establecidas en el artículo 238 del C.C.A. Ahora bien, es necesario resaltar que aunque estas disposiciones se refieren por un lado la “acumulación de pretensiones” y por otro a la “acumulación de procesos”, en ambos casos el fin último es señalar las situaciones que se pueden y las que se deben resolver en una misma sentencia; así las cosas, se advierte que para determinar si en el presente caso se configuró o no una indebida acumulación de pretensiones, resulta pertinente considerar el artículo 237 del C.C.A., referido a la acumulación de procesos. Y es que no es lógico entender que en una misma sentencia sí se puedan resolver toda clase de pretensiones cuando se soliciten en una demanda, excepto las enunciadas en el artículo 236A [causales objetivas y causales subjetivas] y por otro lado no se puedan resolver esas pretensiones en una misma sentencia, cuando se trata de demandas que se presentaron separadamente. Por ello, una interpretación coherente al respecto, implica entender que las normas citadas en precedencia determinan las situaciones en las cuales se pueden o deben resolver diferentes pretensiones o procesos en una misma sentencia. En el caso objeto de estudio se observa que los demandantes persiguen la nulidad de la elección de personas diferentes con fundamento en pretensiones de tipo subjetivo; habida consideración de que los vicios imputados no refieren a irregularidades en la votación o en los escrutinios, sino al incumplimiento de los requisitos y condiciones de los demandados en la etapa preelectoral. Entonces, en razón de su carácter subjetivo,

las pretensiones de nulidad en contra de los diferentes demandados son autónomas, indistintamente de que materialmente su elección esté contenida en el mismo acto administrativo, razón por la cual en una sola demanda no pueden agruparse pretensiones de nulidad contra personas diferentes cuando, como ocurre en este caso, los vicios se funden en “falta de calidades, requisitos o en inhabilidades”, y ello igualmente “impide que se acumule en un solo proceso pretensiones de carácter subjetivo contra personas diferentes” Por lo expuesto, de conformidad con las reglas transcritas, es indiscutible que el estudio de las pretensiones no son susceptibles de acumulación en una misma demanda y por ende, tampoco en un mismo proceso puesto que no pueden ser falladas en la misma sentencia. Esta irregularidad es una clara vulneración al derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, que no es posible pasar por alto, y tampoco entender subsanado en consideración a que la parte demandada alegó en la oportunidad procesal como excepción; en consecuencia, se impone decretar la nulidad de lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda -inclusive- de 19 de diciembre de 2011, para que el actor proceda a separar sus pretensiones en demandas diferentes.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil trece (2013)

Radicación número: 08001-23-31-000-2011-01464-01

Actor: YONHATTAN ENRIQUE POLO BORJA

Demandado: DIPUTADOS A LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL ATLANTICO

Sería del caso pronunciarse sobre la apelación de la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal del Atlántico dentro del proceso de la referencia, si no fuera porque el Despacho evidencia la materialización de una causal de nulidad que fue oportunamente alegada por la parte demandada.

1. Hechos de la demanda:

Se sintetizan así:

1.1. La **Diputada demandada Aida Merlano Rebolledo**, está casada con el concejal del municipio de Barranquilla Carlos Alberto Rojano Llinás, con el cual

tiene dos hijos. Se señaló entonces que su elección contraría el numeral 6 del artículo 179 de la Constitución Política y el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000, al haber incurrido en una coexistencia de inscripciones.

1.2. Por su parte, el 25 de julio de 2011 el **Diputado demandado José Manuel Danies Pana** se inscribió como candidato por el Partido Conservador para la Asamblea Departamental del Atlántico, siendo elegido en las elecciones que se llevaron a cabo el 30 de octubre de 2011.

Igualmente, el 29 de julio de 2011 el señor Edelberto Rafael Echeverría Osorio, con quien el Diputado demandado está vinculado en segundo grado de afinidad (hermano de su cónyuge), se inscribió como candidato por el Partido Conservador al Concejo municipal de Juan Acosta -Atlántico- para el período 2012-2015 y también resultó elegido.

Se adujo en la demanda que entonces es evidente que el Diputado José Manuel Danies Pana y la señora Betty Echeverría Consuegra son cónyuges, y que el hermano de ésta se inscribió por el mismo Partido Conservador como candidato al Concejo Municipal de Juan Acosta -Atlántico- lo cual inhabilitó al Diputado demandado, bajo la causal de coexistencia de inscripciones.

En criterio del demandante, la elección cuestionada contraría el numeral 6 del artículo 179 de la Constitución Política y el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000.

2. Indebida acumulación de pretensiones

En la contestación de la demanda se propuso como excepción la ineptitud de la demandada habida cuenta que **no se dieron los presupuestos para acumular las pretensiones, toda vez que las causales de inhabilidad, los hechos y las pruebas que fundamentan la demanda son diferentes para cada demandado;** en consecuencia señaló que *“en cada caso deberán probarse los vicios que se endilgan al acto y las circunstancias de la nulidad electoral que se reclaman”*.

El *a quo* desestimó la indebida acumulación de pretensiones, con fundamento en que el artículo 82 del C.P.C., en materia de procesos electorales no tiene aplicación en tanto que el asunto cuenta con una regulación propia, prevista en el

artículo 236A del C.C.A., que dispone que la indebida acumulación de pretensiones sólo se presenta cuando se tramitan en una misma demanda pretensiones de nulidad fundadas en causales subjetivas y objetivas; en el mismo sentido, para fundamentar su decisión, el Tribunal citó dos providencias de esta Sección, esto es, un auto de 19 de enero de 2006¹ y uno de 18 de junio de 2010².

Sin embargo, este Despacho considera pertinente estudiar si en el caso concreto se presenta una situación que impida fallar en una misma sentencia las pretensiones solicitadas en la demanda.

3. Competencia

Según el artículo 61 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010 *“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.”*, que adicionó el artículo 146-A al Código Contencioso Administrativo, esta providencia debe proferirse únicamente por el ponente, pues se trata de una decisión interlocutoria en segunda instancia, cuya materia no está comprendida dentro de ninguna de las previsiones de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 181 de la misma codificación.

4. Caso concreto

Como se establece en los antecedentes, en el asunto en estudio, la demanda se dirigen contra dos personas diferentes, pues se pretende la nulidad de la elección de dos Diputados por el departamento del Atlántico con fundamento en causales subjetivas [falta de calidades, requisitos o inhabilidades].

Para establecer la norma aplicable al caso concreto, es importante señalar que el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

¹ Expediente 3875.

² Expediente 2010-00012.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En virtud de la norma citada, se tiene que, como las demandas acumuladas se presentaron el 10 y 20 de febrero de 2012, esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, todas sus actuaciones se rigen por la legislación anterior contenida en el Decreto 01 de 1984.

Ahora bien, se advierte que la regulación general sobre acumulación de pretensiones y de procesos tiene aplicación limitada en el contencioso electoral en atención a lo dispuesto en los artículos 236A , 237 y 238 del C.C.A., que son las normas especiales en la materia. Dichas normas prevén:

“Artículo 236A. Acumulación de pretensiones en la demanda electoral. *En una misma demanda electoral no pueden acumularse pretensiones de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en los escrutinios. La indebida acumulación de pretensiones es causal de inadmisión de la demanda para que el demandante, dentro del término legal, las separe en demandas diferentes y se proceda al reparto.*

“Artículo 237. Acumulación de procesos. *Deberán fallarse en una sola sentencia:*

a) Los procesos en que se impugne una misma elección o un mismo nombramiento cuando la nulidad se impetre por irregularidades en la votación o en los escrutinios.

b) Los procesos fundados en falta de calidades, requisitos o en inhabilidades cuando se refieran al mismo demandado.

(...).” (Subrayado y negrillas fuera del texto).

Nótese que la regla prevista en el literal a) del artículo 237 del C.C.A. prevé la acumulación de los procesos con fundamento en “irregularidades en la votación o en los escrutinios” [causales objetivas] sin distinción del número de demandados; no obstante, no ocurre lo mismo cuando las demandas se soportan en “falta de calidades, requisitos o en inhabilidades” [causales subjetivas] del literal b) ibídem, pues ellas sólo son susceptibles de ser acumuladas a condición de que **“se refieran al mismo demandado”**.

Lo anterior es naturalmente lógico, por cuanto los procesos fundamentados en causales objetivos tienen la potencialidad de afectar a todos los elegidos; situación que no sucede cuando la demanda se fundamenta en causales de nulidad subjetivas.

Ahora bien, el artículo 237 citado, dispone cuáles son los procesos que se deben acumular o lo que es lo mismo, aquellos que pueden o deben ser fallados en una misma sentencia; de manera que una vez establecido si se trata de uno de estos dos eventos, el artículo 238 del C.C.A., menciona las causales de acumulación de esos procesos así:

“Artículo 238.- Causales de acumulación. Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos que se adelanten en ejercicio de alguna de las acciones consagradas en este capítulo, en los casos siguientes:

1. Cuando se ejercite la acción de nulidad contra unas mismas elecciones, un mismo registro de escrutinio o un mismo nombramiento, aunque sean distintas las causas de las respectivas demandas.

2. Cuando las demandas se refieren a un mismo registro, aunque en una o varias se pida la nulidad y en otras se solicite la simple rectificación.

3. Cuando el objeto final de las demandas sea el mismo, aunque se refieran a actos distintos cumplidos por corporaciones o funcionarios de distinta jerarquía.

No es obstáculo el que sean distintas las partes en los respectivos procesos ni que en unos se persiga la nulidad o rectificación total y en

otros sólo se ataque parcialmente el acto. Bastará, en suma, que se afecte la declaración o elección en todo o en parte.”

En ese orden de ideas, se tiene que sólo si se trata de uno de los dos eventos en los cuales se deben acumular los procesos señalados en el artículo 237 del C.C.A, es procedente analizar si se está frente a alguna de las causales de acumulación establecidas en el artículo 238 del C.C.A.

Ahora bien, es necesario resaltar que aunque estas disposiciones se refieren por un lado la “acumulación de pretensiones” y por otro a la “acumulación de procesos”, en ambos casos el fin último es señalar las situaciones que se pueden y las que se deben resolver **en una misma sentencia**; así las cosas, se advierte que para determinar si en el presente caso se configuró o no una indebida acumulación de pretensiones, resulta pertinente considerar el artículo 237 del C.C.A., referido a la acumulación de procesos.

Y es que no es lógico entender que en una misma sentencia **sí** se puedan resolver toda clase de pretensiones cuando se soliciten en una demanda, excepto las enunciadas en el artículo 236A [causales objetivas y causales subjetivas] y por otro lado **no** se puedan resolver esas pretensiones en una misma sentencia, cuando se trata de demandas que se presentaron separadamente. Por ello, una interpretación coherente al respecto, implica entender que las normas citadas en precedencia determinan las situaciones en las cuales se pueden o deben resolver diferentes pretensiones o procesos **en una misma sentencia**.

En el caso objeto de estudio se observa que los demandantes persiguen la nulidad de la elección de personas diferentes con fundamento en pretensiones de tipo subjetivo; habida consideración de que los vicios imputados no refieren a irregularidades en la votación o en los escrutinios, sino al incumplimiento de los requisitos y condiciones de los demandados en la etapa preelectoral.

Entonces, en razón de su carácter subjetivo, las pretensiones de nulidad en contra de los diferentes demandados son autónomas, indistintamente de que materialmente su elección esté contenida en el mismo acto administrativo, razón por la cual en una sola demanda no pueden agruparse pretensiones de nulidad contra personas diferentes cuando, como ocurre en este caso, los vicios se funden en “*falta de calidades, requisitos o en inhabilidades*”, y

ello igualmente *“impide que se acumule en un solo proceso **pretensiones de carácter subjetivo contra personas diferentes**”*³.

Por otro lado, respecto de lo señalado por el *a quo* es importante precisar que las providencias citadas por éste como apoyo de su decisión fueron referenciadas por fuera de su contexto, pues, si bien en ambos autos se hizo referencia a que en materia electoral el tema de la indebida acumulación de pretensiones está regulado de manera especial, por lo cual no es aplicable el artículo 82 del C.P.C., en ninguno de estos casos se sostuvo lo expuesto por el Tribunal.

Por ejemplo, en el auto de 19 de junio 2006 (anterior a las modificaciones que introdujo la Ley 1395 de 2010), la Sección concluyó que se presenta una indebida acumulación de pretensiones cuando éstas tengan por objeto la anulación **de actos declarativos de diferentes elecciones**, así:

*“(...) en el proceso electoral no es admisible la acumulación de pretensiones que tengan por objeto la nulidad de registros o actos declaratorios de elecciones distintas, con lo dicho por el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo. (...) **sin que esté permitida la acumulación de pretensiones autónomas, en cuanto tengan por objeto la anulación de actos declarativos de elecciones diversas. De consiguiente, en este caso, se presenta la indebida acumulación de pretensiones**”*

Por otro lado, en el auto de 18 de junio de 2010, esta Sección consideró que resultaba inadmisibles la posibilidad de acumular, bajo un mismo libelo, las pretensiones enderezadas a obtener la nulidad de registros o actos de elección diversos, de la siguiente manera:

“El tema de la acumulación de pretensiones en el proceso electoral cuenta con una regulación propia, como así se puede verificar en los artículos 237 a 241 del C.C.A., de modo que no es posible, como lo sugieren los demandantes, que para estudiar este aspecto de la aptitud formal de la demanda se acuda a disposiciones como el artículo 145 de la misma obra o como el artículo 82 del C. de P. C.”

³ En este sentido se pronunció la Sección en reciente providencia, ver Consejo de Estado. Auto de ponente de 30 de enero de 2013. C.P.: Dr. Mauricio Torres Cuervo. Exp. 05001-23-31-000-2011-01918-01.

diseñadas para procesos en los que no se juzga actos de naturaleza electoral.

(...)

*Deliberadamente ha venido destacando la Sala algunos apartes de las normas jurídicas anteriormente transcritas, pues considera que ellas dan luces suficientes sobre la improcedencia de la acumulación de pretensiones cuando con ellas se busque la anulación de más de un registro electoral o un acto administrativo declarativo de elección; el legislador se cuidó, con toda razón, de dejar en claro que la acumulación de procesos, y con la misma razón de pretensiones, en materia electoral tiene como peculiaridad el que solamente se puede admitir como pretensión autónoma la nulidad de un registro o acto de elección, resultando, por tanto, **inadmisible la posibilidad de acumular, bajo un mismo libelo, las pretensiones enderezadas a obtener la nulidad de registros o actos de elección diversos, así sean producidos por la misma autoridad.***¹⁴

En ese orden, es evidente que el *a quo* consideró de manera errónea lo dispuesto en las providencias referidas, sin reparar en que éstas se pronunciaron sobre supuestos de hecho totalmente diferentes, estos son, la acumulación de pretensiones de nulidad **de actos de elección distintos**; de manera que lo señalado en aquéllos no servía para sustentar la tesis expuesta por la primera instancia, puesto que, en el caso concreto, se demandó la nulidad de dos elecciones contenidas en el mismo acto.

Por lo expuesto, de conformidad con las reglas transcritas, es indiscutible que el estudio de las pretensiones no son susceptibles de acumulación en una misma demanda y por ende, tampoco en un mismo proceso puesto que no pueden ser falladas en la misma sentencia. Esta irregularidad es una clara vulneración al **derecho fundamental al debido proceso**, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, que no es posible pasar por alto, y tampoco entender subsanado en consideración a que la parte demandada alegó en la oportunidad procesal como excepción; en consecuencia, se impone decretar la nulidad de lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda -inclusive- de 19 de diciembre

de 2011, para que el actor proceda a separar sus pretensiones en demandas diferentes.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

Resuelve:

DECLARASE la nulidad de todo lo actuado desde el auto de 19 de diciembre de 2011- inclusive- que admitió la demanda en el proceso de la referencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado

⁴ Auto de 18 de junio de 2010. Expediente 2010-00012. CP. María Nohemí Hernández.