

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL - Medidas cautelares / MEDIDAS CAUTELARES - La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo electoral es la única que puede formularse / SUSPENSION PROVISIONAL - Sólo se puede solicitar en la demanda /**

En escrito separado de la demanda, el apoderado judicial del actor solicitó como medidas cautelares: i) suspender provisionalmente los efectos del acto que declaró la elección del señor Yahir Fernando Acuña Cardales como Representante a la Cámara por el departamento de Sucre para el período 2014-2018, y ii) se ordene al Consejo Nacional Electoral que conceda un recurso de queja que “oportunamente” presentó contra el acto que declaró la elección del demandado. En el contencioso electoral, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo electoral es el único mecanismo cautelar que puede formularse de cara a “proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”. Así se establece en el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. que dispone: “Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá: 1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas: (...) En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.” En el proceso de nulidad electoral la medida de suspensión provisional solo se puede solicitar en la demanda y no en cualquier estado de éste como ocurre en el procedimiento ordinario que rige los demás medios de control contencioso administrativos. Además, en la acción de nulidad electoral no se corre traslado previo de la medida cautelar al demandado; no requiere de otorgamiento de caución para su decreto y se decide en el mismo auto admisorio, no en auto separado. Lo anterior, en consideración a que el trámite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto electoral, está en consonancia con la celeridad que caracteriza este proceso, tal y como lo establece el artículo 296 del CPACA, según el cual, únicamente le caben al contencioso electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste. Así, se reitera que a las voces del inciso final del artículo 277 del CPACA, la única medida cautelar que procede en materia de nulidad electoral es la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo de elección o nombramiento. Por lo tanto, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre la medida cautelar en la que el actor pretende que por esta vía y dentro de este medio de control se exija al Consejo Nacional Electoral que conceda un recurso de queja contra el acto acusado. La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, de conformidad con el artículo 229 del CPACA, exige “petición de parte debidamente sustentada”, y según el 231 del mismo estatuto, procederá “por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”. Esta última norma precisa que: 1º) La medida cautelar se debe solicitar con la demanda o en todo caso antes de que se decida sobre su admisión, es decir, no es oficiosa, sino que debe estar fundada en el mismo concepto de la violación expresado en la demanda, o en lo que el demandante sustente en escrito separado. 2º) La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el trámite apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto

demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Por lo tanto, establecer si es viable decretar la medida de suspensión pretendida, implica analizar el acto acusado frente al contenido de la norma señalada como infringida, y estudiar las pruebas aportadas, a fin de concluir si surge su contradicción.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 231 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 277 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 229

**PROCESO ELECTORAL - Admisión de la demanda contra la elección de Representante a la Cámara por el departamento de Sucre / SUSPENSION PROVISIONAL - Negada por cuanto no se advierte que surja la prohibición de doble militancia**

En el sub-examine la petición de suspensión provisional de la elección del señor Yahir Fernando Acuña Cardales como Representante a la Cámara por el departamento de Sucre (E-26 CA) para el período 2014-2018, la fundamenta el accionante en que el demandado incurrió en doble militancia al momento de la elección porque éste se inscribió, recibió el aval y fue elegido por el Movimiento Político "Cien Por Ciento por Colombia", siendo que en el período 2010-2014 resultó electo Representante a la Cámara por el movimiento político "AFROVIDES", y que como candidato a ser elegido Representante a la Cámara para el período 2014-2018 por una agrupación política distinta no renunció a la curul un año antes de la inscripción, lo cual vulnera el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011. Alegó que pese a solicitarle al Consejo Nacional Electoral que revocara la inscripción del señor Acuña, tal petición fue negada con el argumento por parte de la organización electoral que "AFROVIDES y el MOVIMIENTO POLITICO CIEN POR CIENTO POR COLOMBIA, "era el mismo Movimiento político de origen, que simplemente se le cambió el nombre"". Indicó que tal consideración del CNE no es válida, pues en las elecciones a Congreso de la República celebradas el 9 de marzo de 2014, en el tarjetón a la Cámara por la circunscripción territorial del departamento de Sucre se inscribieron candidatos por el Movimiento Cien por Ciento por Colombia (Cámara Territorial) y por AFROVIDES (Cámara Especial de Comunidades Negras). Es decir, que tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el Consejo Nacional Electoral aceptaron que los dos movimientos políticos postulasen candidatos. Para fundamentar la medida cautelar el demandante aporta una serie de pruebas documentales entre las cuales se encuentra la Resolución No. 0159 de 15 de enero de 2014 por medio de la cual el CNE "deniega la solicitud de revocar la inscripción del señor Yahir Fernando Acuña Cardales, a la Cámara de Representantes, con ocasión de las elecciones a celebrarse el día 9 de marzo de 2014". Esta determinación se soporta en que "Cien por Ciento por Colombia" y "AFROVIDES" son el mismo movimiento político puesto que este último cambio de nombre por el primero. Así las cosas en esta etapa del trámite cuando el proceso apenas comienza no surge que la elección demandada adolezca del vicio que se le endilga al demandado. En relación con el reproche atinente a que en el tarjetón para las elecciones de la Cámara de Representantes en el departamento de Sucre se inscribieron tanto candidatos de "Cien por Ciento por Colombia" como de "AFROVIDES", se precisa que en el expediente no obra prueba de tal circunstancia ni tampoco que se trate de dos movimientos políticos diferentes pese a denominarse distinto. En consecuencia, analizado el fundamento fáctico en el cual el demandante hace recaer la solicitud de medida cautelar y estudiadas las pruebas en que se apoya, la Sala concluye que en esta etapa procesal, cuando el proceso apenas inicia, no se advierte que surja la violación de la prohibición de doble militancia de que da cuenta el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. Determinar la estructuración o no del vicio endilgado

implica la necesidad de profundizar en aspectos de mayor complejidad que son propios de la sentencia. Por lo tanto, comoquiera que no se encuentran los elementos necesarios para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto electoral acusado, se negará la medida cautelar.

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00039-00

Actor: EDUARDO ENRIQUE PEREZ SANTOS

Demandado: REPRESENTANTE A LA CAMARA POR EL DEPARTAMENTO DE SUCRE

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El señor Eduardo Enrique Pérez Santos, por intermedio de apoderado judicial, presenta demanda en ejercicio de la acción de nulidad electoral, en la que formula las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

**“PRIMERA:** *Se declare la nulidad del acto de declaratoria de elección hecha por los Delegados del Consejo Nacional Electoral que declaró electo como Representantes a la Cámara por la Circunscripción Territorial del Departamento de Sucre (FORMULARIO E-26 CA) periodo constitucional 2014-2018 al señor **YAHIR FERNANDO ACUÑA CARDALES**, mayor de edad; vecino de Sincelejo, inscrito por aval del Movimiento Político Cien Por Ciento Por Colombia, por haber incurrido en doble militancia, al momento de la elección, en manifiesta transgresión de nuestra Carta Política, normas electorales y del C.P.A.C.A, como adelante se explica.*

**SEGUNDA:** *Que en consecuencia se ordene la cancelación de la respectiva credencial como Representante a la Cámara por el*

---

<sup>1</sup> Por auto de 13 de junio de 2014, la Consejera Ponente inadmitió la demanda para que el actor corrigiera las pretensiones de la misma puesto que las inicialmente planteadas no correspondían a las consecuencias legales de la causal aducida ni permitían la fijación del litigio, para lo cual se le concedió el término de tres (3) días para que subsanará tal defecto.

*Departamento de Sucre al demandado, por haberse quebrantado la prohibición de doble militancia contenida en el numeral 8° del art. 275 del C.P.A.C.A.*

Adicionalmente, solicitó a título de medida cautelar:

**“PRIMERA:** *Conforme al procedimiento establecido en el artículo 229 num. 3° del C.P.A.C.A., se ordene, la suspensión de la declaratoria de la elección hecha por los Delegados del Consejo Nacional Electoral que declaró electos como Representantes a la Cámara por la Circunscripción Territorial del Departamento de Sucre (Formulario E-26 CA) periodo constitucional 2014-2018 al señor **YAHIR FERNANDO ACUÑA CARDALES**, mayor de edad, vecino de Sincelejo, inscrito por aval del Movimiento Político Cien Por Ciento Por Colombia, y a la señora **CANDELARIA PATRICIA ROJAS VERGARA**, mayor de edad; vecino (sic) de San Pedro, por haber quebrantado el acto acusado, normas de carácter constitucional y legal, que prima facie se evidencia, como se explicará seguidamente.*

**SEGUNDA:** *Conforme al procedimiento del numera (sic) 4° del art. 229 num. (sic) del C.P.A.C.A., se ordene a los miembros del Consejo Nacional Electoral, que concedan el recurso de queja oportunamente interpuesto, en contra del acto de la declaratoria de elección como Representantes a la Cámara por la Circunscripción Territorial del Departamento de Sucre (FORMULARIO E-26 CA) periodo constitucional 2014-2018 al señor **YAHIR FERNANDO ACUÑA CARDALES** y de la señora **CANDELARIA PATRICIA ROJAS VERGARA**, y que en consecuencia, adopte decisión de fondo, que desate, las reclamaciones por doble militancia, e incumplimiento de haber obtenido el mínimo del 3% de los votos emitidos válidamente en el Territorio Nacional en las elecciones a la Cámara de Representantes o Senado, en los comicios electorales del congreso, del 9 de marzo de la presente anualidad, que establece el art. 108 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 2003, art. 2°, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2009, art. 2° que vía recurso de apelación, fueron oportunamente sustentadas durante el escrutinio general del Departamento de Sucre.” (Fl. 20).*

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Aspectos sustanciales y formales de la demanda**

La Sala previo a pronunciarse sobre la admisión de la demanda y acerca de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto de elección acusado y de que se ordene al CNE que conceda el recurso de queja contra el acto de declaratoria de la elección, precisa que el actor, en cumplimiento al auto de inadmisión de la demanda para corrección, de 13 de junio de 2014, indicó que desistía de la pretensión que originalmente incluyó de anular la elección como Representante a la Cámara por la circunscripción territorial del departamento de

Sucre para el período 2014-2018 de la señora Candelaria Patricia Rojas Vergara, y concretó la demanda a la nulidad de la elección como Representante a la Cámara del señor Yahir Fernando Acuña Cardales por la circunscripción del departamento de Sucre para el período 2014-2018, por haber incurrido, al momento de la elección, en doble militancia. (Fl. 157).

Revisado el contenido de la demanda y de sus anexos, se advierte que ésta se dirige a que se anule la elección del señor Yahir Fernando Acuña Cardales, y que reúne los requisitos de oportunidad y forma a los que se refieren los artículos 162, 163, 164 y 166 del C.P.A.C.A. En consecuencia, procede su admisión y se le dará el trámite que preceptúa el artículo 277 del C.P.A.C.A.

## **2. De las medidas cautelares solicitadas**

En escrito separado de la demanda, el apoderado judicial del actor solicitó como medidas cautelares: **i)** suspender provisionalmente los efectos del acto que declaró la elección del señor Yahir Fernando Acuña Cardales como Representante a la Cámara por el departamento de Sucre para el período 2014-2018, y **ii)** se ordene al Consejo Nacional Electoral que conceda un recurso de queja que “oportunamente” presentó contra el acto que declaró la elección del demandado.

En el contencioso electoral, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo electoral es el único mecanismo cautelar que puede formularse<sup>2</sup> de cara a “proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”. Así se establece en el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. que dispone:

*“ARTICULO 277. CONTENIDO DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA Y FORMAS DE PRACTICAR SU NOTIFICACION. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:*

---

<sup>2</sup> Refuerza esta tesis, la postura doctrinal que al respecto ha precisado: “En relación con la tercera decisión que debe contener el auto admisorio de la demanda, esto es, la consistente en definir la petición de suspensión provisional si se hubiere presentado, el artículo 277 modifica las reglas generales sobre medidas cautelares, pues exige que la suspensión provisional se presente con la demanda y se decida en el auto que la admita, decisión que se adoptará por la Sala o Sección correspondiente. Cabe preguntarse si procede solicitar las demás medidas cautelares, lo que en principio no es posible, pues se trata de un procedimiento especial en el que solo se regula la suspensión provisional de los efectos de la elección, de lo que desprende que las demás no están permitidas.” Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, Enrique José Arboleda Perdomo. Segunda Edición. Legis. 2012.

1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

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

En el proceso de nulidad electoral la medida de suspensión provisional solo se puede solicitar en la demanda y no en cualquier estado de éste como ocurre en el procedimiento ordinario que rige los demás medios de control contencioso administrativos. Además, en la acción de nulidad electoral no se corre traslado previo de la medida cautelar al demandado; no requiere de otorgamiento de caución para su decreto y se decide en el mismo auto admisorio, no en auto separado.

Lo anterior, en consideración a que el trámite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto electoral, está en consonancia con la celeridad que caracteriza este proceso, tal y como lo establece el artículo 296 del CPACA, según el cual, únicamente le caben al contencioso electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste.

Así, se reitera que a las voces del inciso final del artículo 277 del CPACA, la única medida cautelar que procede en materia de nulidad electoral es la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo de elección o nombramiento. Por lo tanto, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre la medida cautelar en la que el actor pretende que por esta vía y dentro de este medio de control se exija al Consejo Nacional Electoral que conceda un recurso de queja contra el acto acusado.

### **3. La solicitud de suspensión provisional del acto de elección**

La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, de conformidad con el artículo 229 del CPACA, exige "*petición de parte debidamente sustentada*", y según el 231 del mismo estatuto, procederá "*por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del*

*análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.*

Esta última norma precisa que: **1°) La medida cautelar se debe solicitar con la demanda o en todo caso antes de que se decida sobre su admisión, es decir, no es oficiosa, sino que debe estar fundada en el mismo concepto de la violación expresado en la demanda, o en lo que el demandante sustente en escrito separado.** 2°) La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge<sup>3</sup>, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal -cuando el trámite apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis** del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, **ii) del estudio** de las pruebas allegadas con la solicitud.

Por lo tanto, establecer si es viable decretar la medida de suspensión pretendida, implica analizar el acto acusado frente al contenido de la norma señalada como infringida, y estudiar las pruebas aportadas, a fin de concluir si surge su contradicción.

En el sub-examine la petición de suspensión provisional de la elección del señor Yahir Fernando Acuña Cardales como Representante a la Cámara por el departamento de Sucre (E-26 CA) para el período 2014-2018, la fundamenta el accionante en que el demandado incurrió en doble militancia al momento de la elección porque éste se inscribió, recibió el aval y fue elegido por el Movimiento Político “Cien Por Ciento por Colombia”, siendo que en el período 2010-2014 resultó electo Representante a la Cámara por el movimiento político “AFROVIDES”, y que como candidato a ser elegido Representante a la Cámara para el período 2014-2018 por una agrupación política distinta no renunció a la curul un año antes de la inscripción, lo cual vulnera el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011.<sup>4</sup>

Alegó que pese a solicitarle al Consejo Nacional Electoral que revocara la inscripción del señor Acuña, tal petición fue negada con el argumento por parte de

---

<sup>3</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” - (del latín surgere)- significa aparecer, manifestarse, brotar. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

<sup>4</sup> “Por la cual se adoptan reglas de funcionamiento y organización de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.”

la organización electoral que *“AFROVIDES y el MOVIMIENTO POLITICO CIEN POR CIENTO POR COLOMBIA, “era el mismo Movimiento político de origen, que simplemente se le cambió el nombre”*”.

Indicó que tal consideración del CNE no es válida, pues en las elecciones a Congreso de la República celebradas el 9 de marzo de 2014, en el tarjetón a la Cámara por la circunscripción territorial del departamento de Sucre se inscribieron candidatos por el Movimiento Cien por Ciento por Colombia (Cámara Territorial) y por AFROVIDES (Cámara Especial de Comunidades Negras). Es decir, que tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el Consejo Nacional Electoral aceptaron que los dos movimientos políticos postulasen candidatos.

Para fundamentar la medida cautelar el demandante aporta una serie de pruebas documentales (fls 29 y 30) entre las cuales se encuentra la Resolución No. 0159 de 15 de enero de 2014 por medio de la cual el CNE *“DENIEGA la solicitud de revocar la inscripción del señor YAHIR FERNANDO ACUÑA CARDALES, a la Cámara de Representantes, con ocasión de las elecciones a celebrarse el día 9 de marzo de 2014”*. Esta determinación se soporta en que *“Cien por Ciento por Colombia”* y *“AFROVIDES”* son el mismo movimiento político puesto que este último cambio de nombre por el primero.

Así las cosas en esta etapa del trámite cuando el proceso apenas comienza no surge que la elección demandada adolezca del vicio que se le endilga al demandado.

En relación con el reproche atinente a que en el tarjetón para las elecciones de la Cámara de Representantes en el departamento de Sucre se inscribieron tanto candidatos de *“Cien por Ciento por Colombia”* como de *“AFROVIDES”*, se precisa que en el expediente no obra prueba de tal circunstancia ni tampoco que se trate de dos movimientos políticos diferentes pese a denominarse distinto.

En consecuencia, analizado el fundamento fáctico en el cual el demandante hace recaer la solicitud de medida cautelar y estudiadas las pruebas en que se apoya, la Sala concluye que en esta etapa procesal, cuando el proceso apenas inicia, no se advierte que surja la violación de la prohibición de doble militancia de que da cuenta el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011. Determinar la estructuración o no del

vicio endilgado implica la necesidad de profundizar en aspectos de mayor complejidad que son propios de la sentencia.

Por lo tanto, comoquiera que no se encuentran los elementos necesarios para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto electoral acusado, se negará la medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda que en ejercicio de la acción de nulidad electoral presentó el señor Eduardo Enrique Pérez Santos, por intermedio de apoderado judicial, contra la elección del señor Yahir Fernando Acuña Cardales como Representante a la Cámara por la circunscripción del departamento de Sucre para el período 2014-2018.

En consecuencia, en aplicación del artículo 277 del C.P.A.C.A., se dispone:

1. Notificar personalmente esta providencia al señor Yahir Fernando Acuña Cardales.
2. Notificar personalmente esta providencia al Consejo Nacional Electoral por intermedio de su Presidente, y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del Registrador Nacional, acudiendo al mecanismo establecido en el numeral 2° del artículo 277 del C.P.A.C.A., mediante mensaje dirigido al buzón para notificaciones judiciales de dicha entidad.
3. Notificar personalmente al Agente del Ministerio Público, según lo dispone el numeral tercero del artículo 277 del C.P.A.C.A.
4. Notificar por estado al demandante.
5. Infórmese a la comunidad la existencia de este proceso de conformidad con el numeral 5° del artículo 277 del C.P.A.C.A.

**SEGUNDO: NEGAR** la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**