

PROCESO ELECTORAL - Admisión de la demanda contra la elección del Presidente de la República / SUSPENSION PROVISIONAL - Negada por cuanto no se advierte la existencia de violación de la norma invocada

En acápite especial del escrito de la demanda, alega el actor que la suspensión provisional de los efectos de la Resoluciones 1950 de 6 de junio de 2014, 2202 de 19 de junio de 2014 y del formulario de inscripción No. 002 de marzo 4 de 2014 del candidato Juan Manuel Santos, procede de conformidad con los artículos 229 y siguientes del CPACA, porque la violación a las normas superiores en las que debería fundarse surge al confrontar directamente los actos administrativos demandados con el artículo 107 inciso 2º de la Constitución Política, artículo 93 del Código Electoral, Decreto Extraordinario 2241 de julio 15 de 1986, y numeral 8º del artículo 275 de la ley 1437 de 2011, es decir el candidato Juan Manuel Santos Calderón transgredió la prohibición Constitucional de doble militancia. La Sala advierte que la conclusión a la que llega el demandante corresponde a una apreciación subjetiva, puesto que, al realizar el ejercicio de enfrentar las disposiciones invocadas como quebrantadas con los actos atacados no se evidencia o aparece contradicción o incongruencia alguna o que la manifestación de voluntad vertida en las resoluciones y el formulario cuestionados de alguna manera contravengan los supuestos normativos esgrimidos. La imputación realizada por el demandante acerca de la supuesta declaración del demandado sobre su afiliación simultánea a todos y cada uno de los partidos que conforman la coalición por la cual fue electo, resulta subjetiva y sesgada en tanto que en el formulario E-6 P imprecisamente identificado por la parte actora con el número 002 del 4 de marzo de 2014, mediante el cual se realizó la inscripción de la candidatura del señor Juan Manuel Santos Calderón, se evidencia que la inscripción a nombre de la coalición denominada "Unidad Nacional" conformada por los partidos: Social de Unidad Nacional - de la "U"-, Cambio Radical y Partido Liberal Colombiano; difiere de la afiliación partidista de los candidatos, cuando en una casilla diferente del formulario se determina la afiliación de cada uno de los miembros de la fórmula Presidente (Partido Social de Unidad Nacional - de la "U") - Vicepresidente (Partido Cambio Radical) pero, contrario a lo afirmado, no se plasma en el documento público su pertenencia simultánea a todos los partidos coaligados. Ahora, en cuanto al análisis del material probatorio aportado para fundamentar la medida provisoria y tomar la decisión respectiva, la Sala observa que no obran en el acervo probanzas que sustenten el hecho de la incursión en doble militancia del doctor Juan Manuel Santos Calderón, como quiera que la inscripción realizada por la coalición de tres partidos en el formulario E-6 P, está perfectamente permitida y reglada en el artículo 29 de la ley 1475 de 2011. Por otra parte no sobra recordar que el propio Consejo Nacional Electoral al declarar la elección como Presidente de la República del doctor Juan Manuel Santos Calderón para el periodo 2014-2018 determinó que se cumplieron los requisitos de inscripción y aceptación señalados en la Ley 996 de 2005 y en el Código Electoral Colombiano. Por lo anterior, considera la Sala que en esta etapa de admisión de la demanda, ante la falta de elementos probatorios suficientes, no es posible tener certeza del cargo invocado, por lo que resulta imperioso, integrar el contradictorio, recibir el material probatorio de las demás partes interesadas y estudiar de fondo el objeto del debate para en la sentencia decidir conforme a derecho corresponda; en consecuencia, no hay lugar a acceder a la suspensión provisional del acto acusado. Las anteriores razones son suficientes para negar la suspensión provisional del acto acusado, ya que no se advierte la existencia de violación de la norma invocada.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Bogotá D.C., tres (03) de septiembre de dos mil trece (2014)

Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00090-00

Actor: HUMBERTO DE JESUS LONGAS

Demandado: PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Procede la Sala a resolver sobre la admisión de la demanda de nulidad electoral y la solicitud de suspensión provisional de los efectos de: *i)* la Resolución No. 2202 de 19 de junio de 2014, mediante la cual se declaró la elección de Presidente y Vicepresidente de la República de Colombia para el periodo constitucional 2014-2018; *ii)* la Resolución 1950 de 6 de junio 2014, que declaró los resultados de la votación celebrada el 25 de mayo de 2014; y *iii)* el formulario de inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil Número 002 de 4 de marzo de 2014 de la coalición de Unidad Nacional de los candidatos Juan Manuel Santos Calderón y Germán Vargas Lleras a la Presidencia y Vicepresidencia de la República respectivamente, medio de control presentado en nombre propio por el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño.

1. Cuestiones Previas

1.1 Separación de procesos

Mediante auto del 20 de agosto de 2014 el Despacho sustanciador decidió adelantar en procesos separados las pretensiones incoadas frente al Presidente de la República y las encaminadas contra el Vicepresidente de la República (fls. 53 a 58). En acatamiento de lo anterior, por Secretaría de la Sección Quinta se le tomó copia a la demanda y se le asignó el número de radicado 11001-03-28000-2014-00101-00 contra la elección del doctor Germán Vargas Lleras como Vicepresidente de la República, correspondiéndole en reparto al Despacho del Consejero Alberto Yepes Barreiro (fl. 71).

1.2 Actos demandados

De conformidad con las disposiciones 139 y 275 del CPACA, el acto frente al cual se ejerce el medio de control electoral es el de elección, nombramiento o llamamiento a proveer vacantes, sin perjuicio de que el acto definitivo se encuentre afectado por un vicio ocurrido en una etapa anterior a su expedición¹.

Así, es menester para la Sala aclarar que, para que un acto administrativo sea pasible de acción de nulidad, debe tener el carácter de definitivo, pues la solicitud no puede recaer sobre actos preparatorios o de trámite, circunstancia, que ha sido ampliamente abordada por la jurisprudencia de la Jurisdicción Contenciosa, en los siguientes términos:

“Recuérdese que según lo dispuesto en el artículo 50 del C.C.A., **se toman como actos definitivos los ‘que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto’**. Por el contrario, carecen de esa condición los actos de trámite, preparatorios o de ejecución. **Por lo mismo, únicamente pueden ser objeto de juicio de legalidad electoral aquellos actos que sean definitivos**, bien porque pongan fin a una actuación administrativa, como es el caso de decidir sobre reclamaciones o respecto de irregularidades en la votación y los escrutinios, o ya porque contengan la decisión administrativa de proclamar la elección o proveer sobre un nombramiento. En sentido contrario, **no pueden someterse a control de legalidad los pronunciamientos de la Administración que pese a haberse proferido por las autoridades electorales durante los escrutinios, carecen de la calidad de actos definitivos, bien porque sean previos, preparatorios o de trámite, ya que la función jurisdiccional otorgada por el Estado al juez electoral no se lo permite**. Lo anterior no significa que las irregularidades que en ellos se hayan podido materializar, no puedan ser objeto de control jurisdiccional, puesto que ello se realizaría al juzgar el acto definitivo.”²

Teniendo en cuenta que el señor Longas Londoño pretende, además de la nulidad del acto de elección de Presidente y Vicepresidente de la República de Colombia

¹ Ver entre otras, sentencia de la Sección Quinta de 24 de abril de 2013, Rad. 2011- 00207, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

² Consejo de Estado. Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 25000-23-24-000-2012-00075-01. Sent. 19 de septiembre de 2013.

para el periodo 2014-2018, la nulidad de la Resolución No. 1950 por medio de la cual declararon los resultados de la votación celebrada el 25 de mayo de 2014 y del formulario de inscripción E-6 P, identificado imprecisamente por el demandante con el número 002 de 4 de marzo de 2014 de los candidatos Juan Manuel Santos Calderón y Germán Vargas Lleras, y en atención a que estos últimos son de mero trámite en el proceso de elección³ y carecen de la calidad de definitivos, no serán revisados judicialmente de manera autónoma, sino en cuanto su eventual irregularidad tenga que ver con el acto de elección⁴.

En razón a lo anterior, la petición de nulidad se circunscribirá al acto de declaratoria de elección de Presidente y Vicepresidente de la República para el periodo constitucional 2014-2018.

2. Demanda

2.2 Normas violadas y concepto de violación

Manifiesta el demandante que el doctor Juan Manuel Santos Calderón incurrió en **doble militancia** política al momento de su inscripción, porque esta se hizo en nombre de la **coalición** conformada por los partidos Social de Unidad Nacional, Cambio Radical y Liberal Colombiano, y en la aceptación que hizo el candidato de su inscripción, declaró ser afiliado simultáneamente a los tres partidos coaligados.

De igual manera, señala el actor que el candidato electo como Presidente de la República estuvo incurso en doble militancia durante la campaña electoral (entre el 4 de marzo y 15 de junio de 2014) y al momento de la elección (15 de junio de 2014), porque hizo proselitismo a nombre de los tres partidos que integraron la coalición.

³Consejo de Estado Sección Quinta. M.P. Mauricio Torres Cuervo. Rad. 68001-23-15-000-2011-00717-01 Sent. 9 de marzo de 2012.

⁴En el entendido que sólo es susceptible de control de legalidad mediante el ejercicio de la acción de nulidad electoral, en cuanto se impugne junto con el acto de elección.

La parte actora alegó que, los actos administrativos demandados violaron las normas superiores en las que deberían fundarse, esto es: el artículo 107 inciso 2º de la Constitución Política, el artículo 93 del Código Electoral - Decreto Extraordinario 2241 de julio 15 de 1986-, y el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

3. Admisión

En materia electoral, la demanda debe reunir las exigencias previstas en los artículos 162, 163, 164 y 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA-, relacionadas con la designación de las partes, la determinación clara y precisa de lo que se pretende con los respectivos fundamentos de derecho, el señalamiento de las normas violadas y el concepto de violación, la expresión de los hechos y omisiones determinados, clasificados y numerados, la petición de pruebas, la identificación de la dirección y el lugar para la notificación de las partes y; así mismo, se requiere acompañar el escrito introductorio con la copia del acto acusado. Finalmente, la demanda debe presentarse dentro del plazo previsto en el literal a) del numeral 2º del artículo 164 del mismo código.

En lo que tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos de los artículos 162, 163 y 166 del CPACA, observa la Sala que la demanda se ajusta a tales exigencias, y en cuanto al término para su presentación, ésta se radicó el 4 de agosto de 2014, habiéndose notificado en estrados el día 19 de junio de 2014 la Resolución 2202 mediante la cual se declaró la elección de los demandados, razón por la cual se instauró dentro del término establecido en el literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la misma normativa⁵, circunstancia por la cual se admitirá.

4. De la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

⁵ Día hábil 30 luego de la expedición y notificación en estrados del Acto Administrativo demandado.

En acápite especial del escrito de la demanda, alega el actor que la suspensión provisional de los efectos de la Resoluciones 1950 de 6 de junio de 2014, 2202 de 19 de junio de 2014 y del formulario de inscripción No. 002 de marzo 4 de 2014 del candidato Juan Manuel Santos, procede de conformidad con los artículos 229 y siguientes del CPACA, porque la violación a las normas superiores en las que debería fundarse surge al confrontar directamente los actos administrativos demandados con el artículo 107 inciso 2º de la Constitución Política, artículo 93 del Código Electoral, Decreto Extraordinario 2241 de julio 15 de 1986, y numeral 8º del artículo 275 de la ley 1437 de 2011, es decir el candidato Juan Manuel Santos Calderón transgredió la prohibición Constitucional de doble militancia.

La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229 del CPACA exige *“petición de parte debidamente sustentada”*, y acorde con el 231 ibídem, 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”*.

Entonces, la norma precisa que: *i) La medida **cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.*** Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación; *ii) 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 proceso apenas comienza-, como conclusión del: a) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o, b) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*

De esta manera, lo que en la Ley 1437 de 2011 representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en

que antes era exigencia *sine qua non* que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer *prima facie*. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto realizar un **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y también hacer un **estudio** de las pruebas allegadas con la solicitud.

Alega el actor que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de conformidad con el artículo 231CPACA, procede porque la violación a las normas superiores -artículo 107 de la C.P., art. 93 del Código Electoral, y numeral 8 del artículo 275 de la ley 1437 de 2011- surge al confrontar directamente los actos administrativos demandados.

La Sala advierte que la conclusión a la que llega el demandante corresponde a una apreciación subjetiva, puesto que, al realizar el ejercicio de enfrentar las disposiciones invocadas como quebrantadas con los actos atacados no se evidencia o aparece contradicción o incongruencia alguna o que la manifestación de voluntad vertida en las resoluciones y el formulario cuestionados de alguna manera contravengan los supuestos normativos esgrimidos. La imputación realizada por el demandante acerca de la supuesta declaración del demandado sobre su afiliación simultánea a todos y cada uno de los partidos que conforman la coalición por la cual fue electo, resulta subjetiva y sesgada en tanto que en el formulario E-6 P imprecisamente identificado por la parte actora con el número 002 del 4 de marzo de 2014 (fls. 43 y 44), mediante el cual se realizó la inscripción de la candidatura del señor Juan Manuel Santos Calderón, se evidencia que la inscripción a nombre de la coalición denominada "Unidad Nacional" conformada por los partidos: Social de Unidad Nacional - de la "U"-, Cambio Radical y Partido Liberal Colombiano; difiere de la afiliación partidista de los candidatos, cuando en una casilla diferente del formulario se determina la afiliación de cada uno de los miembros de la fórmula Presidente (Partido Social de Unidad Nacional - de la "U") - Vicepresidente (Partido Cambio Radical) pero, contrario a lo afirmado, no se plasma en el documento público su pertenencia simultánea a todos los partidos coaligados.

Ahora, en cuanto al análisis del material probatorio aportado para fundamentar la medida provisoria y tomar la decisión respectiva, la Sala observa que no obran en el acervo probanzas que sustenten el hecho de la incursión en doble militancia del doctor Juan Manuel Santos Calderón, como quiera que la inscripción realizada por la coalición de tres partidos en el formulario E-6 P, está perfectamente permitida y reglada en el artículo 29 de la ley 1475 de 2011. Por otra parte no sobra recordar que el propio Consejo Nacional Electoral al declarar la elección como Presidente de la República del doctor Juan Manuel Santos Calderón para el periodo 2014-2018 determinó que se cumplieron los requisitos de inscripción y aceptación señalados en la Ley 996 de 2005 y en el Código Electoral Colombiano (fl.29).

El precitado artículo 29 de la ley 1475 de 2011, establece:

“CANDIDATOS DE COALICIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición **y la filiación política de los candidatos. (...)**
(resaltado fuera de texto)

Por lo anterior, considera la Sala que en esta etapa de admisión de la demanda, ante la falta de elementos probatorios suficientes, no es posible tener certeza del cargo invocado, por lo que resulta imperioso, integrar el contradictorio, recibir el material probatorio de las demás partes interesadas y estudiar de fondo el objeto del debate para en la sentencia decidir conforme a derecho corresponda; en consecuencia, no hay lugar a acceder a la suspensión provisional del acto acusado.

Las anteriores razones son suficientes para negar la suspensión provisional del acto acusado, ya que no se advierte la existencia de violación de la norma invocada.

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

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la demanda de NULIDAD ELECTORAL No.11001032800020140009000, presentada por el señor Humberto de Jesús Longas Londoño únicamente en lo que tiene que ver contra la Resolución No. 2202 de 19 de junio de 2014 del Consejo Nacional Electoral mediante la cual se declaró la elección del doctor Juan Manuel Santos Calderón como Presidente de la República de Colombia. En consecuencia se dispone:

- i. Notifíquese personalmente esta providencia al doctor Juan Manuel Santos Calderón en la forma prevista por el numeral 1, literal "a" del artículo 277 del CPACA.
- ii. Notifíquese personalmente esta providencia al señor Agente del Ministerio Público.
- iii. Notifíquese personalmente al presidente del Consejo Nacional Electoral, y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del Registrador, en la forma prevista en el numeral 2 del artículo 277 del CPACA.
- iv. Notifíquese por estado al actor.
- v. Infórmese a la comunidad sobre la existencia de este proceso por la página web del Consejo de Estado, de conformidad con el numeral 5 del artículo 277 del CPACA.

- vi. No se fija suma alguna para gastos del proceso, porque no se considera necesario.

SEGUNDO: NO DECRETAR la suspensión provisional del acto que declaró la elección de Juan Manuel Santos Calderón solicitada por el demandante.

Notifíquese y Cúmplase

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA