



Radicado: 11001-03-28-000-2022-00082-00
Demandante: Carlos Leonardo Hernández
Demandada: Cristian Danilo Avendaño Fino

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00082-00
Demandante: CARLOS LEONARDO HERNÁNDEZ
Demandado: CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO – REPRESENTANTE
A LA CÁMARA POR EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER
– PERÍODO 2022-2026

Tema: Ineptitud sustantiva de la demanda.

AUTO QUE RESUELVE EXCEPCIÓN

En cumplimiento de lo preceptuado en el párrafo 2º del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021¹, en concordancia con los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, el despacho procede a pronunciarse sobre la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda propuesta por el demandado, teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El señor Carlos Leonardo Hernández, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 del CPACA, pretende:

¹ **Artículo 175. Contestación de la demanda.** (...) Párrafo 2º. (...) Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (...) Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-00082-00

Demandante: Carlos Leonardo Hernández

Demandada: Cristian Danilo Avendaño Fino

PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto de elección del señor CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO quien se identifica con la cédula de ciudadanía N° 1.020.786.403 como Representante a la Cámara por Santander periodo 2022-2026 inscrito por el partido “Alianza Verde” acto contenido en el Formulario E-26 CAM de fecha 22 de marzo de 2022, por medio del cual la Comisión Escrutadora Departamental de Santander declaró la elección de los Representantes a la Cámara por el departamento de Santander para el periodo 2022 al 2026.

SEGUNDA: Consecuencia de la nulidad del acto administrativo descrito en la primera pretensión de este acápite (E 26 CAM) y por tanto de la elección del señor CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO quien se identifica con la cédula de ciudadanía N° 1.020.786.403 como Representante a la Cámara por Santander periodo 2022-2026, y de conformidad con el numeral 2 del artículo 288 del CPACA, se disponga en la sentencia la cancelación de la credencial correspondiente, y se declare la elección de quien finalmente resulte elegido y se le expida su credencial.

Una vez presentada la demanda se han proferido las siguientes providencias: **i)** auto del 11 de mayo de 2022, en el que se inadmitió el libelo inicial, el cual fue subsanado oportunamente; **ii)** auto del 26 de mayo de 2022, que corrió traslado de la solicitud cautelar; **iii)** auto del 16 de junio de 2022, en el que la Sala de la Sección admitió la demanda, por cuanto encontró satisfechos los requisitos formales establecidos en los artículos 162, 163 y 166 de la Ley 1437 de 2011 y negó la medida cautelar solicitada; **iv)** auto del 18 de julio de 2022, mediante el cual, el magistrado ponente rechazó la reforma de la demanda frente a unos aspectos y la admitió en cuanto a otros.

2. La excepción de ineptitud sustantiva de la demanda formulada por el demandado².

El señor Cristian Danilo Avendaño Fino, en calidad de demandado, formuló la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda que sustentó en los siguientes términos:

Advierte que en la demanda se invoca como causal de nulidad aquella prevista en el numeral 5° del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³. Sin embargo, la parte actora no desarrolla este cargo conforme a lo exigido en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA, comoquiera que no explicó el concepto de la violación de la norma que sustenta su pretensión de nulidad.

² Anotación No. 42 de SAMAI.

³ “(...) no reúnan las calidades y requisitos constitucionales y legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad.”.



Resalta que en ninguna parte de la demanda se determina el requisito constitucional que habría incumplido para ser elegido congresista, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Política, según el cual *“Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección”*. Estas calidades y requisitos son los únicos que exige el ordenamiento jurídico, pese a esto, no son puestos en duda por el libelista, así como tampoco alega la configuración de algunas de las causales de inhabilidad previstas en el artículo 179 *ibidem*.

Sostiene que el cargo sustentado en el incumplimiento de requisitos para ser elegido representante a la Cámara que el demandante pretende amparar en la causal del numeral 5 del artículo 275 del CPACA, *“se encuentra huérfano de las normas violadas que contendrían los requisitos incumplidos, al igual que del concepto de violación, porque no se indica la forma en que se habrían infringido tales disposiciones”*, lo cual dificulta la defensa del demandado e incide en la fijación del litigio que debe hacer más adelante el magistrado ponente.

Acota que la censura que cuestiona la condición de militante del partido Verde como paso previo para ser candidato, a partir de lo dispuesto en los estatutos, no tiene amparo en alguna de las causales de nulidad de una elección contempladas en el CPACA y, ciertamente, no puede estar respaldada en el referido numeral 5 del artículo 275 del CPACA, toda vez que esta norma únicamente se refiere a requisitos de orden constitucional y legal.

Concluye diciendo que la falencia anteriormente advertida afecta la censura que acusa el incumplimiento de *“requisitos estatutarios”* – destaca la página 7 de la demanda –, porque no está sustentada en las hipótesis de la causal de nulidad previamente mencionada.

3. Traslado de la excepción⁴.

Descorrido el traslado de la excepción formulada, el demandante se pronunció en los siguientes términos:

En primer lugar, resaltó que la contestación de la demanda se presentó de forma extemporánea, en razón a que el término para dichos efectos feneció el 19 de julio de 2022, mientras que el demandado hizo lo propio hasta el 19 de agosto de 2022. Igual situación predica de la contestación a la reforma de la demanda, toda vez que, la misma fue radicada en esta última data, cuando se tenía como fecha límite el 4 de agosto del mentado año.

⁴ Anotación No. 45 de SAMAI.



En segundo lugar, resalta que al momento de contestar la demanda y la reforma de la misma, el demandado omitió el deber de remitir una copia de esos escritos a la parte actora, pese a que conocía su dirección de correo electrónico. En este sentido, incumplió el deber contemplado en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso, de manera que resulta admisible imponer la imposición de la sanción allí dispuesta.

En tercer lugar, advierte que no se le corrió traslado de la excepción presentada por el demandado vía correo electrónico tal como si se realizó en todas las demás actuaciones, sino que en este caso se realizó una “*notificación por aviso*” de las excepciones, tal como se observa en la plataforma SAMAI.

Finalmente, en punto a la excepción planteada por el demandado, aduce que el sustento de la misma no se acompasa con ninguna de las causales taxativamente definidas en el artículo 100 del Código General del Proceso, pues, el supuesto consistente en que “*la parte actora no desarrolla el cargo endilgado conforme a lo exigido en el numeral 4 del artículo 162 del CPACA, pues no explicó el concepto de la violación de la norma que sustenta su pretensión de nulidad*”, no constituye una excepción que pueda plantearse como previa.

Aunado a lo anterior, resalta que debe tenerse en cuenta que el medio de control de nulidad electoral es una acción pública que cualquier persona puede promover, por consiguiente, al examinar el cumplimiento de los requisitos formales de la demanda, entre ellos, el debido planteamiento de los fundamentos de derecho de las pretensiones, se impone para el juzgador salvaguardar la garantía de acceso a la administración de justicia, dando primacía a lo sustancial sobre lo formal. De tal manera que la falta de rigor o técnica en la solicitud no sea obstáculo para el ejercicio de prerrogativas constitucionalmente amparadas.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

El despacho es competente para emitir pronunciamiento frente a la excepción propuesta, de conformidad con lo establecido en los artículos 125, numeral 3º del CPACA⁵.

⁵ Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.



2. Asuntos previos.

Antes de abordar el estudio de la excepción formulada, el despacho debe pronunciarse sobre varios aspectos procesales alegados por la parte actora al descorrer el traslado de la excepción, así:

2.1 Extemporaneidad de la contestación de la demanda y su reforma⁶.

En este punto, el demandante precisa que, por un lado, el auto admisorio de la demanda fue notificado el 21 de junio de 2022, en consecuencia, el término para contestarla vencía el 19 de julio de ese año; de otra parte, el auto que admitió parcialmente la reforma de la demanda fue notificado el 21 de julio de 2022, de tal manera que podía emitirse pronunciamiento frente a este escrito hasta el 4 de agosto de 2022.

Al respecto, el despacho se impone recordar que el artículo 279 del CPACA dispone que *“La demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes al día de la notificación personal del auto admisorio de la demanda al demandado o al día de la publicación del aviso, según el caso.”*. Nótese que el término para contestar la demanda se cuenta desde el día siguiente a la *“notificación personal”* del auto admisorio al demandado.

En el caso particular, la notificación efectuada el 21 de junio de 2022 que destaca el demandante, corresponde a la que llevó a cabo la Secretaría del auto admisorio y que se surtió a través de anotación en estado electrónico cuyo destinatario es la parte actora, tal como lo prevé el numeral 4^o del artículo 277 del CPACA⁷. Por consiguiente, la citada fecha no puede constituir el extremo inicial del término contemplado en el artículo 279 del estatuto *ídem*, sino, hasta tanto se notifique personalmente al demandando el auto admisorio, lo que finalmente se produjo el 29 de julio de 2022⁸.

En este orden, es a partir del día siguiente a esta última fecha que se deben contabilizar los 3 días contemplados en el literal f), numeral 1^o del artículo 277 del CPACA; 2 días de que trata el artículo 205 de ese mismo estatuto y los 15

⁶ Con lo esbozado en este numeral, también se resuelven las solicitudes visibles en las anotaciones 40 y 41 de SAMAI, mediante las cuales también se alega la extemporaneidad de la contestación de la demanda y la reforma de la misma.

⁷ **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 (...)

4. Que se notifique por estado al actor.

⁸ Anotación No. 39 de SAMAI.



días previstos en el artículo 279 *ibidem*. Así, este último plazo finalizó el 29 de agosto de 2022 y la contestación de la demanda y de la reforma de la misma fueron presentadas oportunamente el 19 de agosto de esa misma fecha, razón suficiente para desestimar las censuras de la parte actora frente a este punto.

2.2 Incumplimiento del deber contenido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

En efecto, de la lectura armónica de los artículos 186⁹ de la Ley 1437 de 2011 y 78, numeral 14¹⁰, del Código General del Proceso, es claro el deber que tiene las partes y sus apoderados de remitir un ejemplar de los memoriales al otro extremo de la *listis*, pues, resultó más razonable para el legislador que aquel que elabora el escrito y pretende incorporarlo al proceso, sea quien de paso lo ponga en conocimiento de su contraparte.

Dicho lo anterior, se observa que si bien la contestación de la demanda fue remitida a la Secretaría de la Sección Quinta¹¹, no se envió una copia digital de dicho escrito a la parte actora, razón por la cual, se exhortará al demandado para que de cumplimiento a lo establecido en los artículos 186 del CPACA y 78, numeral 14 del CGP.

2.3 Traslado de la excepción a través de correo electrónico.

La parte actora censura que no se le corrió traslado de la excepción mediante envío de mensaje de datos al buzón de correo electrónico del escrito que las contenía, tal como si se realizó en actuaciones anteriores, sino que, en este caso, se realizó una “*notificación por aviso*” de las excepciones, tal como se observa en la plataforma SAMAI.

⁹ ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.: (...) Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes; el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

¹⁰ ARTÍCULO 78. DEBERES DE LAS PARTES Y SUS APODERADOS. Son deberes de las partes y sus apoderados: (...) 14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) por cada infracción.

¹¹ Anotación No. 42 de SAMAI.



Para resolver esta inconformidad resulta necesario acudir al tenor literal del artículo 201A del CPACA, el cual contempla el traslado en los siguientes términos:

ARTÍCULO 201A. TRASLADOS. Los traslados deberán hacerse de la misma forma en que se fijan los estados. Sin embargo, cuando una parte acredite haber enviado un escrito del cual deba correrse traslado a los demás sujetos procesales, mediante la remisión de la copia por un canal digital, se prescindirá del traslado por secretaría, el cual se entenderá realizado a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente. De los traslados que hayan sido fijados electrónicamente se conservará un archivo disponible para la consulta permanente en línea por cualquier interesado, por el término mínimo de diez (10) años. (Subrayas no pertenecen al texto)

El despacho entiende que es el aparte destacado de la norma el que adopta como sustento el demandante para afirmar que, en virtud de dicha remisión expresa en punto a la forma en cómo se fijan los estados, tratándose de los traslados también surge la obligación de enviar un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales, tal como lo dispone el artículo 201, inciso 3º que se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 201. NOTIFICACIONES POR ESTADO. (...) Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales. (...) (Subrayas no pertenecen al texto)

Al respecto, hay que hacer especial énfasis en la literalidad del artículo 201A en aras de comprender el alcance de la remisión normativa, en cuanto dicho precepto establece que *“los traslados deberán hacerse de la misma forma en que se fijan los estados”*. El aparte destacado, hace precisa alusión a la expresión *“fijan”*, que de tiempo atrás se ha utilizado en el ejercicio jurisdiccional para referirse a la actuación de hincar, clavar o fijar en algún lugar visible de la Secretaría correspondiente el documento físico contentivo del denominado estado¹².

Hoy día, es conocido que esa metodología en punto a la fijación de los estados fue revaluada con ocasión de los avances tecnológicos que ha adoptado la Rama Judicial. En el caso particular de la jurisdicción contenciosa administrativa fue con

¹² Esto se evidenciaba en el artículo 321 del antiguo Código de Procedimiento Civil, en el cual se establecía: *“Artículo 321. Notificaciones por estado. La notificación de los autos que no deba hacerse personalmente, se cumplirá por medio de anotación en estados que elaborará el secretario. La inserción en el estado se hará pasado un día de la fecha del auto, y en ella ha de constar: (...) El estado se fijará en un lugar visible de la secretaría y permanecerá allí durante las horas de trabajo del día”*.



la expedición de la Ley 1437 de 2011 que se dispuso que dicho trámite se surte por medio de “*estados electrónicos para consulta en línea*” que se insertan “*en los medios informáticos de la Rama Judicial*”, tal como se leyó de las normas transcritas.

Así entonces, lo que se quiere dar a entender es que la remisión normativa que efectúa el artículo 201A del CPACA tan solo permite acudir al artículo 201, exclusivamente en lo que tiene que ver con la forma en que se “*fija*” el estado por parte del secretario. En este sentido, no pueden extenderse las demás actuaciones contenidas en el artículo 201, como lo es la remisión de un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales, como lo sugiere la parte actora para el caso del traslado del escrito de excepciones.

Aunado a lo anterior, el envío que extraña el demandante es propio de las notificaciones personales y por estados cuya naturaleza difiere de los denominados traslados, pues, en el primer caso estamos frente a un típico mecanismo que tiene como finalidad dar a conocer eficazmente las providencias que profiere el funcionario judicial, de ahí que el legislador haya sido más riguroso en los medios tecnológicos que se implementan para este fin. Mientras que, en el segundo evento – los traslados –, conlleva simplemente la labor secretarial de otorgar a la parte interesada el término que la ley impone para que esta se pronuncie sobre el contenido de un documento allegado por la contraparte.

3. El trámite de las excepciones en el proceso electoral.

La doctrina procesal define las excepciones como un mecanismo procesal a través del cual se materializa el derecho de contradicción y defensa por parte del demandado. Por esta vía, se realizan señalamientos relativos a defectos procesales en que pudo incurrir el demandante al elaborar su libelo introductorio o el juez en el trámite inicial, así como la afirmación de hechos distintos a los que presenta la parte actora, que buscan enervar sus pretensiones o la relación jurídico-sustancial¹³.

De igual forma, la doctrina y la jurisprudencia clasifican las excepciones en: **(i)** *previas o dilatorias*, que tienden a postergar la contestación, en razón de carecer la demanda de los requisitos formales para su admisibilidad o que acusan defectos de trámite, **(ii)** *de fondo o perentorias*, las cuales buscan destruir el derecho pretendido, por lo que generalmente no están en el derecho procesal,

¹³ Al respecto, ver: Betancur, C. (1999). Derecho procesal administrativo, Medellín: Librería Señal Editora, pág. 314 – 319., Garzón, J. (2014). El nuevo proceso contencioso administrativo. Bogotá D.C.: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., pág. 425 – 426. Monroy, M. (1979). Principios de derecho procesal civil. Bogotá: Editorial Temis, pág. 163 – 168.



sino en el derecho sustantivo y **(iii) mixtas**, que son aquellas con naturaleza de excepción previa, pero cuyos efectos son de excepción perentoria, toda vez que terminan el proceso de forma definitiva, como ocurre con la caducidad, transacción, conciliación, prescripción, cosa juzgada y la falta de legitimación en la causa.

En el proceso contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA), *“las excepciones”* se formulan en el escrito de contestación de la demanda (numeral 3º) y su trámite procesal se surte de manera distinta, según se trate de excepciones previas, mixtas o de mérito, manteniéndose el traslado previo al demandante por el término de tres (3) días, conforme lo dispone el parágrafo 2º de la norma en cita, modificado por el artículo 38 de Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 201A *ibídem*.

Tratándose de las *“excepciones previas”*, el legislador previó dos hipótesis: i) cuando la decisión no implica un recaudo probatorio previo, caso en el cual se deberá resolver, mediante auto, antes de la audiencia inicial, de conformidad con el citado parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA y el artículo 101 del Código General del Proceso; y ii) cuando la decisión requiere de la práctica de pruebas, en cuyo caso se ordenará su decreto en el auto que convoca a la audiencia inicial, para que sean practicadas y decididas en dicha diligencia.

En este orden, se advierte un cambio sustancial en relación con el texto original de la Ley 1437 de 2011, pues, de conformidad con el artículo 180, numeral 6, tanto las excepciones previas, como las mixtas, siempre debían decidirse en la audiencia inicial. Ahora, con la modificación introducida por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021, el juez o magistrado ponente, en la audiencia inicial, practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y *“decidirá las excepciones previas pendientes por resolver”*.

De otro lado, conforme al artículo 102 del Código General del Proceso, al cual remite el parágrafo 2º del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los hechos que configuran las excepciones previas no podrán ser alegados *“como causal de nulidad por el demandante, ni por el demandado que tuvo oportunidad de proponer dichas excepciones”*, lo que hace que la formulación de excepciones previas sea preclusiva para el demandado y notoriamente improcedentes para el demandante, cuando pretendan invocarlas como causal de nulidad del proceso.

En punto a las *“excepciones mixtas”*, el mismo precepto citado, esto es, el parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, dispone que, en caso de que se



encuentren “*fundadas*” las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declarará así mediante “*sentencia anticipada*”, en los términos del numeral 3º del artículo 182A. Por el contrario, de no tener vocación de prosperidad ninguna de las excepciones anteriores o se declaren parcialmente probada – lo que no implica la terminación del proceso –, ello se dispondrá mediante auto, dictado antes de la audiencia inicial.

Por último, en relación con las “*excepciones de mérito*”, no hubo cambio alguno con ocasión de la expedición de la Ley 2080 de 2021, pues, se mantiene la regla según la cual su resolución es un asunto propio de la sentencia, dado que es una oposición a la prosperidad de las pretensiones, bien porque se ataca su contenido, los hechos en que se funda o las normas invocadas para su reconocimiento, de conformidad con el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. No obstante, en esta misma disposición también se señala que el juez en la sentencia, “*decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada*”, entiéndase dentro de estas últimas, las excepciones mixtas, pues, en punto a las excepciones de mérito, el juez no puede fallar ultra ni *extrapetita*.

Así entonces, el juez, de oficio, al emitir la sentencia, si encuentra probada, por ejemplo, las excepciones de cosa juzgada, caducidad, prescripción extintiva, entre otras, no podrá proferir fallo de mérito, sino que se verá abocado a proferir un fallo inhibitorio. De igual manera, de advertir la configuración de una excepción previa, como la ineptitud sustantiva de la demanda –por ejemplo, por haberse demandado un acto no enjuiciable, como ocurre en materia electoral cuando se demanda el Formulario E-6, de inscripción del candidato y no el E-26, por medio del cual se declara su elección–, deberá proferirse un fallo inhibitorio.

En suma, la decisión de las excepciones previas propuestas por el demandado corresponde resolverlas al juez o magistrado ponente antes de la audiencia inicial o en desarrollo de esta última, según las hipótesis ya vistas. A su turno, si se trata de excepciones mixtas, en caso ser acogidas, será la Sala a quien le compete decidirla, a través de sentencia anticipada; de lo contrario, estas se desestimarán por auto previo a la audiencia inicial. Por su parte, las excepciones de mérito serán siempre un asunto propio de la sentencia con la cual termina el proceso, una vez agotadas todas sus etapas.



De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 2080 de 2021¹⁴, lo que se pretendió a través de esta reforma procesal, en punto a las excepciones previas y mixtas, fue dotar de mayor agilidad y eficiencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para tramitar el proceso. De esta forma, se permite al juez o magistrado sustanciador emitir un pronunciamiento sobre estas excepciones, antes a la audiencia inicial, con el fin de que no se generen etapas posteriores innecesarias o dilaciones injustificadas, como sucedía bajo el esquema tradicional contemplado en el CPACA.

En este último escenario, había que esperar a la audiencia inicial para decidir estas excepciones y llegada ésta, en no pocos casos, la misma se podía ver interrumpida por mecanismos exceptivos, como cuando se formulaba, por ejemplo, recurso de apelación contra el auto que resolvía las excepciones, en el efecto suspensivo, que era la norma general de los efectos en que se concedía este recurso, como lo prescribía el artículo 243 del CPACA.

Con estas precisiones conceptuales, procede el Despacho a estudiar la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, propuesta en el caso concreto por el demandado.

4. La excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda.

La doctrina procesal entiende por *excepción* todo medio de defensa que proponga el demandado frente a las pretensiones de la parte actora y suele clasificar este instituto procesal en: **(i)** excepciones *previas o dilatorias*, que tienden a postergar la contestación en razón de carecer la demanda de requisitos para su admisibilidad; **(ii)** excepciones de *fondo, perentorias o de mérito*, las cuales buscan destruir el derecho pretendido, por lo que generalmente no están en el derecho procesal sino en el derecho sustantivo y **(iii)** excepciones *mixtas*, que son aquellas que tienen naturaleza de excepción previa pero sus efectos son de excepción perentoria, toda vez que, paralizan el proceso en forma definitiva, como ocurre con la caducidad, transacción, conciliación, prescripción y cosa juzgada¹⁵.

¹⁴ Gaceta del Congreso No. 726/19, Proyecto de ley estatutaria 007/19 Senado – 364/20 Cámara, “POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – LEY 1437 DE 2011 – Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE DESCONGESTIÓN EN LOS PROCESOS QUE SE TRAMITAN ANTE ESTA JURISDICCIÓN”. Documento recuperado de: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/articulo/7-por-medio-de-la-cual-se-reforma-el-codigo-de-procedimiento-administrativo-y-de-lo-contencioso-administrativo-ley-1437-de-2011-y-se-dictan-disposiciones-en-materia-de-descongestion-en-los-procesos-que-se-tramitan-ante-esta-jurisdiccion>

¹⁵ LÓPEZ Blanco, Hernán Fabio. Procedimiento Civil, Tomo I. Dupré Editores. Novena Edición. Bogotá. 2007.



El Consejo de Estado en punto de las excepciones ha indicado:

“En el derecho colombiano las excepciones se clasifican en previas y de mérito o de fondo. Las previas reciben ese nombre porque se proponen cuando se conforma la *litis contestatio*. Se refieren generalmente a defectos del procedimiento, como la falta de jurisdicción o de competencia y se permite alegar como previas algunas perentorias, como la cosa juzgada.

Las excepciones perentorias o de fondo van dirigidas a la parte sustancial del litigio, buscan anular o destruir las pretensiones del demandante, con el propósito de desconocer el nacimiento de su derecho o de la relación jurídica o su extinción o su modificación parcial¹⁶”.

Ahora bien, el artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa de los artículos 175 y 306 del CPACA, enlista las excepciones previas, entre las cuales está la de *“Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales”* (Núm. 5), según la cual, si el libelo introductorio no cumple con los requisitos de forma señalados por el legislador, no puede tramitarse válidamente el proceso so pena de generar, en algunos casos, un fallo inhibitorio.

Así, el citado mecanismo de defensa hace relación al presupuesto procesal denominado *“demanda en forma”*¹⁷, que se refiere a la confección, elaboración o cumplimiento de requisitos o condiciones formales de la demanda, los cuales están señalados en los artículos 162, 163 y 166 del CPACA, tales como, **(i)** la designación de las partes y de sus representantes, **(ii)** las pretensiones, **(iii)** hechos y omisiones, **(iv)** normas violadas y concepto de violación cuando se trata de impugnar actos administrativos, **(v)** la estimación razonada de la cuantía – cuando sea necesaria –, **(vi)** la dirección de las partes, **(vii)** anexos de la demanda y **(viii)** la individualización del acto acusado

Respecto de la excepción previa objeto de estudio, esta Corporación, mediante Sentencia del 12 de septiembre de 2019, Sección Segunda, Subsección B, consejera ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicado No. 76001-23-33-000-2013-00163-02 (1433-2017), precisó lo siguiente:

La excepción previa denominada «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.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez, providencia del 28 de enero de 2009, Rad. No. 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239), Actor: Instituto Nacional de Concesiones-INCO, Demandado: Concesionaria Vial de los Andes S.A.-COVIANDES.

¹⁷ Léase al respecto, Derecho Procesal Administrativo, Juan Ángel Palacio Hincapié, 8ª Edición.



La referida excepción previa se configura cuando se presentan vicios de forma respecto de la demanda, los actos o actuación enjuiciada, algunos de esos defectos encuadran en la falta de requisitos formales de la demanda.

(...)

De igual modo, el medio exceptivo encuentra vocación de prosperidad cuando no se reúnen los requisitos previos exigidos para su estudio de admisibilidad, o, el contenido de la demanda no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 161 a 164 y 166 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

En definitiva, lo que se garantiza a través de la mentada institución procesal es evitar el desgaste innecesario de la administración de justicia con la adopción de decisiones que no resuelvan de fondo la controversia debido a la ausencia de los presupuestos procesales requeridos para tal efecto.

5. Caso concreto.

En el *sub examine*, el demandado formuló la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en cuanto considera que, pese a que la parte actora invoca la causal de nulidad contemplada en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, en la demanda no existe esbozo alguno tendiente a desvirtuar el cumplimiento de alguno de los requisitos y calidades contemplados en el artículo 177 constitucional o la incursión en una causal de inhabilidad. Además, advierte que el supuesto déficit argumentativo afecta la censura que acusa el incumplimiento de “*requisitos estatutarios*”, que también tiene sustento en la norma *ibidem*.

Al respecto, el despacho observa que la invocación normativa que hace la parte actora de la causal contemplada en el numeral 5º del artículo 275 del CPACA, tal como lo advierte el demandado, no tiene como finalidad poner en entredicho las calidades consistentes en “*ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección*”. Por el contrario, al amparo del citado supuesto de nulidad se pretende demostrar que el accionado “*no reúne los requisitos estatutarios del Partido Alianza Verde para haber sido inscrito como candidato, tampoco para obtener el aval*”.

Sin embargo, lo anterior en manera alguna podría derivar en un incumplimiento de la exigencia formal contenida en el numeral 4º del artículo 162 del CPACA, comoquiera que, finalmente, no hay duda que la parte actora indicó las normas que considera violadas con la expedición del acto de elección acusado¹⁸ y explicó el concepto de violación, tal como se puede verificar del texto de la demanda. En

¹⁸ El demandante invocó los artículos 107 de la Constitución Política; 7º de la Ley 130 de 1994; 2º y 28 de la Ley 1475 de 2011 y 58 y 59 de los estatutos del Partido Alianza Verde.



este sentido, la indebida adecuación normativa que, según el parecer del demandado, existe en el libelo inicial, constituye un formalismo excesivo frente a un aspecto que puede ser dilucidado por el magistrado ponente al momento de fijar el litigio o, en su defecto, por la Sala en la sentencia que ponga fin a la *litis*.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que la naturaleza del medio de control de nulidad electoral, en cuanto se prevé como un mecanismo que puede ser ejercido por cualquier persona, impone al funcionario judicial despojarse de toda clase de rigorismos excesivos que rindan culto a la mera formalidad en clara vulneración del núcleo esencial del derecho al acceso a la administración de justicia. Contrario *sensu*, debe echar mano de principios como el *iura novit curia*¹⁹ que le permite direccionar el litigio por el camino correcto desde el inicio del trámite, desde luego, siendo cuidadoso de mantener el justo equilibrio entre la garantía del citado derecho y el efecto útil de las normas procesales, así como los derechos de contradicción y defensa que ostenta la contraparte.

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena precisar que uno de los debates que trae el demandante tiene relación con los requisitos estatuarios necesarios para obtener el aval, aspecto frente al cual, esta Sección, ha sido enfática en considerar que el mismo está dotado de un “*carácter adjetivo o instrumental, se ha reiterado que el aval constituye un requisito ad substantiam actus de la inscripción de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica*”²⁰. Por consiguiente, “*en caso de estar afectado por alguna irregularidad comprobada, su vicio tiene la capacidad de nulitar la elección porque se ha constituido en un requisito de elegibilidad indispensable en la relación de postulación electoral que surge entre el candidato y el partido o movimiento político con personería jurídica.*”²¹.

En suma, el Despacho considera que el demandante no ha pasado por alto ninguna de las exigencias formales aludidas en el numeral 4º de esta providencia, imponiéndose así declarar no probada la excepción formulada por el demandado en la contestación de la demanda.

¹⁹ “*El principio iura novit curia, es aquel por el cual, corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen.*” (Sentencia T-851 de 2010, MP Humberto Antonio Sierra Porto).

²⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 18 de noviembre de 2021, MP Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 76001-23-33-000-2019-01223-01.

²¹ Consejo de Estado, Sentencia del 29 de abril de 2021, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 20001-23-33-000-2020-00001-01.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-00082-00
Demandante: Carlos Leonardo Hernández
Demandada: Cristian Danilo Avendaño Fino

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda propuesta por el demandado.

SEGUNDO: EXHORTAR al demandado para que de ahora en adelante cumpla el deber establecido en el artículo 186 del CPACA, en concordancia con el artículo 78, numeral 14 del CGP.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, vuelva el expediente al Despacho para continuar con el trámite de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

"Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/>"