

## **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL- Abandono del proceso por falta de las publicaciones / NOTIFICACION POR AVISO- Procedencia**

Es viable afirmar que desde hace mucho tiempo la legislación contencioso administrativa en forma específica para la materia electoral ha consagrado en forma explícita un hecho constitutivo de terminación anormal del proceso, consistente en el abandono del proceso por falta de las publicaciones, previstas en el artículo 233 del CCA y que se trasladaron al CPACA, según las voces del artículo 277 (...) para determinar la naturaleza e incidencia de la conducta procesal pasiva, el legislador es quien debe en forma explícita generar la consecuencia de extinción de la relación procesal, como en efecto acontece con la previsión del abandono del proceso por falta de las publicaciones que ordena el literal g) del numeral 1º del artículo 277 del CPACA. Como la norma es remisoría a todas las notificaciones por aviso que contiene en su texto, la Sala observa que la notificación por aviso en la nulidad electoral, se refleja en tres eventos, a saber: a) para el elegido o nombrado en cargo unipersonal que no se ha podido notificar en forma personal dentro de los 2 días siguientes a la expedición del auto admisorio. b) para el elegido cuando se demande la elección por las causales 5 (falta de calidades y requisitos) y 8 del artículo 275 ib (doble militancia) que no se ha podido notificar en forma personal dentro de los 2 días siguientes a la expedición del auto admisorio. c) para el elegido por voto popular a cargos de corporaciones públicas al que le ha sido demandada la elección por las causales 1ª (violencia contra nominadores, electores o autoridades electorales), 2ª (violencia contra documentos, elementos o material electoral, sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de resultados), 3ª (falsedades), 4ª (indebido cómputo), 6ª (parentesco candidatos y testigos electorales y autoridades escrutadoras) y 7ª (no residencia en la respectiva circunscripción) del artículo 275 CPACA relacionadas con las irregularidades objetivas (del proceso eleccionario o de escrutinios).

## **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL- Procedimiento especial de notificación / NOTIFICACION POR AVISO- El término para la publicación se cuenta a partir de la notificación al Ministerio Público**

El medio de control electoral tiene un procedimiento propio que prima sobre las normas del procedimiento ordinario del CPACA, en materia de notificación, lo cual se encuentra conforme con el principio hermenéutico de que la regla especial prima sobre la general. En este caso, la norma electoral aplicable es clara, en primer lugar privilegia la notificación personal (literal a del numeral 1º), la que deberá intentarse en la dirección suministrada en la demanda, realizando el siguiente procedimiento: i) Dejar constancia de todo en un acta con la fecha de la diligencia, ii) Identificar al notificado mediante un documento idóneo, iii) Anotar el nombre del notificado, iv) Señalar la providencia que se notifica, v) Entregar copia de la demanda y de la providencia al notificado, vi) Que el notificado suscriba el acta de notificación. De tal suerte, que si la notificación personal no se logra surtir en el período legal (2 días) se procede a la notificación mediante la publicación del aviso de notificación, cuyo plazo preclusivo de cumplimiento es de 20 días, so pena de padecer una de las sanciones más fuertes procesalmente hablando como es la terminación del proceso por abandono. Para la Sección Quinta, es innegable que a partir de la conducta procesal de los demandados, es viable en el caso concreto, escindir las consecuencias de la figura del abandono del proceso en razón a las particularidades que acompaña al grupo de los demandados. En el asunto bajo estudio no pudo realizarse la notificación personal, en la forma expresa prevista en el ordenamiento electoral respecto a los demandados Quintero Quintero y Ayala Marin, por lo que debía surtir la notificación supletoria

del aviso (prevista en el numeral 1° del artículo 277 del CPACA para aquellos eventos en los que no se logra a satisfacción notificar de manera personal. Normativamente, el término para llevar a cabo la publicación empieza a contarse, según el literal g) del numeral 1° del artículo 277 del CPACA, a partir de la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena, por ende, la expedición del aviso y su consecuente disponibilidad para la parte actora, debe estar acorde con las previsiones de ley propias del proceso especial de nulidad electoral, es decir, teniendo como referente la notificación al Agente del Ministerio Público y a más tardar el día en que se vence el término procesal para surtir la notificación personal (dos (2) días siguientes a la expedición del auto admisorio, literal a) num. 1° ibídem). Para la Sala Electoral este término perentorio no es susceptible de acomodación de las partes ni de morigeración por el operador jurídico, salvo que en realidad se advierta irregularidad en el trámite de las notificaciones personales o en la inobservancia de los términos y plazos legales o como en el presente caso que tres de los demandados concurrieron al proceso glosando la indebida notificación personal, pero manifestando que recibieron la demanda y el auto admisorio, haciendo inane el propósito de la publicación en prensa del aviso con fines de notificación frente a ellos, situaciones que como ya se consideró no sucedieron frente a los demandados Maria Cristina Quintero y Manuel Rubernoy Ayala.

#### **NOTIFICACION POR AVISO- Imposibilidad de modificar términos preclusivos**

Se analizan los efectos de revalidar la actuación procesal estando ya incumplida la carga y surgida la sanción por disposición legal frente a dos demandados. Para la Sala, es claro que las normas procesales son de orden público, en tanto dinamizan el trámite y procedimiento de los asuntos sometidos a la administración de justicia, son de inmediato cumplimiento y aplicación -salvo que el propio legislador difiera su aplicación en el tiempo- y son irrenunciables en aquello que la ley no faculte para ello a las partes, como acontece con los aspectos sancionatorios devenidos de las inadecuadas conductas procesales, sobre todo en cuanto aluden a las cargas procesales que por regla general van atadas al paso del tiempo o a la necesaria manifestación de réplica o defensa expresa (...) Todas ellas generan para el titular de la carga procesal un efecto sancionatorio procesal que no es disponible al arbitrio de las partes ni de los operadores jurídicos. Comoquiera que en el caso la causa -falta de actividad en la publicación del aviso frente a los demandados Quintero Quintero y Ayala Marín-, dentro de un tiempo perentorio y preclusivo -20 días a partir de la notificación al Ministerio Público- y la consecuencia sancionatoria -terminación del proceso ope legis por abandono- ya habían surtido plenos efectos devenidos de la conducta procesal del actor y de su conexión con el supuesto jurídico previsto en la norma, no existía justificación para que se rehiciera y, por ende, el Tribunal a quo no debió revalidar tal situación respecto de esos dos demandados.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 233 /LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 277

### **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

**Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016)**

**Radicación número: 25000-23-41-000-2014-01633-01**

**Actor: LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

**Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

**Electoral - Segunda instancia**  
**Auto declara abandono del proceso**

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la providencia del 13 de noviembre de 2015 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante la cual se declaró terminado el proceso por abandono, en aplicación del literal g) numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.- La demanda y su trámite**

El señor **Luis Alfredo Zamora Acosta**, en nombre propio, presentó demanda el 29 de septiembre de 2014, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de anular: i) los actos de nombramiento de los señores **MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN, MARIA CRISTINA QUINTERO QUINTERO, HECTOR MARIO LONDOÑO RIOS, ALVARO BARRAGAN RAMIREZ, DIEGO IVAN BETANCOURT** “y cualquier otro<sup>1</sup>” que hubiese sido nombrado en los cargos del nivel directivo de la Contraloría General de la República, por virtud de la convocatoria 005-2013; ii) la Resolución ORD-81117001486-2014 por la cual se conformó la lista de elegibles de dicha convocatoria.

El Tribunal *a quo* luego de requerir al actor para que precisara los actos de nombramiento demandados y aceptar su argumentación justificativa del porqué le era imposible determinar los actos y los nombres de quienes fueron designados, solicitó a la Contraloría General de la República esa información y que remitiera copia auténtica de los actos de nombramiento, con constancias de notificación y ejecutoria, incluida la publicación en el Diario Oficial. Por auto de 17 de abril de 2015 admitió la demanda (véanse fls. 110 a 112 cdno. ppal.).

---

<sup>1</sup> Bajo el argumento de que “no pueden precisarse con exactitud los nombres de quienes fueron nombrados en cada uno de los cinco cargos directivos de que trataba la mencionada convocatoria, dado que, pese a que solicité dicha información a la entidad, ésta no me fue suministrada bajo el argumento de que solo me asiste el derecho a conocer mis propias pruebas pero no las de los demás concursantes, dando con ello la administración el entendido de que los actos de nombramiento son ‘pruebas del concurso’”.

En esta providencia admisorio se ordenó notificar personalmente a los demandados, de conformidad con el literal a) del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, con entrega de la copia de la demanda y sus anexos e informándoles que podían contestar la demanda o bien dentro de los 15 días siguientes a la notificación personal del auto admisorio o bien al día siguiente de la publicación del respectivo aviso, según el caso, de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011.

Se indicaron las notificaciones supletivas a la de carácter personal (lits. b) y c) art. 277 Ley 1437/11), informando que quedarían copias de los traslados y anexos en la secretaría por tres días (lits. f) y g) ibídem). Fue perentorio en indicarle a la parte actora que ***“de igual manera, si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación del Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente”*** (fl. 111 cdno. ppal.).

Las notificaciones personales fueron ordenadas respecto al representante legal de la Contraloría General de la República vía electrónica, a la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público.

La notificación por estado se dispuso para el actor y ordenó informar a la comunidad sobre la existencia del proceso, a través del sitio web de la jurisdicción o en su defecto por medio eficaz de comunicación, la cual se surtió mediante oficio obrante a fls. 117 a 121 y fue cumplida por el Consejo Superior de la Judicatura - soporte página web el 28 de abril de 2015 (fl. 137)

Las notificaciones se surtieron así:

a) **Por estado** a las partes: 21 de abril de 2015 (fl. 112 vto. cdno. ppal.).

b) **Personal por mensaje electrónico** del 27 de abril de 2015: Notificado el día 28 de abril de 2015.

b.1. Al Contralor General de la República (fls. 113 a 114 cdno. ppal.). Mediante oficio OC15-2559 de 27 de abril de 2015 se remitieron las copias físicas de la demanda y anexos (fl. 134 ib).

b.2. Al **Procurador Judicial 127** (fls. 115 a 116 y 138 ib). Mediante oficio CO15-2560 de 27 de abril de 2015, con acuso de recibo del día siguiente se remitieron las copias físicas de la demanda y anexos (fl. 135 ib).

b.3. A la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado (fl. 122).

c) Notificación personal a los nombrados

c.1. A María Cristina Quintero Quintero; Alvaro Barragán Ramírez; Manuel Rubernoy Ayala Marín; Héctor Mario Londoño y Diego Iván Betancourt Galeano: se intentó el 28 de abril de 2015 (fls. 124, 126, 128, 130 y 132 cdno. ppal.).

Pero reposa constancia de 29 de abril de 2015 del notificador de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual informa que no fue posible realizar la notificación personal porque *“al llegar al lugar de notificación, se me informa en la ventanilla de correspondencia de la entidad, que la correspondencia personal se radica allí mismo, esto por procedimiento interno, ya que se revisa en la oficina de apoyo jurídico y se le da la respectiva diligencia”* (fls. 125, 127, 129, 131 y 133 ib).

c.2. El 6 de mayo de 2015, la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal de Cundinamarca, notificó a través del Sistema de Información de la Rama Judicial al demandante Luis Alfredo Zamora Acosta de *“que **se encuentra a disposición el aviso que contemplan los literales b) y c) numeral 1) del artículo 277 del CPACA, ante la imposibilidad de notificar de manera personal** a los señores María Cristina Quintero Quintero, Alvaro Barragán Ramírez, Manuel Rubernoy Ayala Marín, Héctor Mario Londoño Ríos y Diego Iván Betancourt Galeano, según informes del notificador que obran a folios 15, 127, 129, 131 y 133”* (fl. 139 cdno ppal). En efecto, reposa aviso de notificación de 6 de mayo de 2015.

c.3. El 6 y 7 de mayo de 2015, los demandados **HECTOR MARIO LONDOÑO RÍOS, ALVARO BARRAGAN RAMIREZ y DIEGO IVAN BETANCOURT GALEANO**, mediante sendos memoriales, acusaron de irregularidad a la diligencia de notificación personal por cuanto copia de la demanda y del auto admisorio se radicaron en la oficina de correspondencia, sin inmediatez alguna. Indicaron que **les fueron entregados demanda y el auto respectivo** en sus dependencias de trabajo el día 29 de abril de 2015 y aseveraron *“(…) en lo que a mí respecta, esta es una notificación personal no institucional, razón por la cual debió entregar copia a mí directamente, y no radicarla en correspondencia porque no era un formato de notificación por aviso”* (fls. 141, 142 y 143 ib). Afirmaron que no se le entregó copia del traslado, esto es, de la prueba documental anexa a la demanda. Solicitaron subsanar los errores en el trámite de notificación de la demanda, para que se les garantice su derecho al debido proceso, la contradicción y la defensa. Suministraron la dirección para notificaciones.

El 26 de mayo de 2015, la demanda fue contestada por la Contraloría General de la República, mediante escrito obrante de folios 146 a 186 del cuaderno principal.

El 29 de mayo de 2015, el informe secretarial da cuenta al Despacho del Magistrado Sustanciador que el actor no retiró el aviso (fl. 326 cdno. ppal.).

El 1º de junio de 2015, el actor solicita se le permita retirar el aviso con fines de notificación a los demandados, por cuanto se le informó que el proceso está al Despacho y porque en el sistema de información de la Rama Judicial aparece anotación secretarial en el sentido de que *“no retiré”* los referidos avisos *“dando a entender que dejé vencer un término específico para ello”*, lo cual indica no es cierto porque no han pasado los 20 días contados desde la notificación al

Ministerio Público (fl. 327 cdno. ppal.). Reposa constancia de retiro del aviso con fecha **12 de junio de 2015** (fl. 331 vto. cdno. ppal.).

El **3 de junio de 2015**, mediante auto, el Despacho conductor del proceso ordena las notificaciones personales a los demandados **HECTOR MARIO LONDOÑO RIOS, ALVARO BARRAGAN RAMIREZ y DIEGO IVAN BETANCOURT GALEANO**, en las direcciones por ellos suministradas y ordenó requerir al actor para que suministrara la dirección para notificaciones de los demandados **MARIA CRISTINA QUINTERO QUINTERO y MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN** (fls. 330 a 331 cdno. ppal.).

El **12 de junio de 2015**, el actor indicó que desconoce la direcciones para notificación de los dos últimos demandados mencionados (fl. 333 ib).

El día **19 de junio de 2015**, conforme a la constancia del notificador de la Sección Primera del Tribunal, indicó que intentó notificar al señor **ALVARO BARRAGAN RAMIREZ**, volviendo a suceder que no lo dejaron ingresar y remitiéndolo a la dependencia de correspondencia (fl. 335). Frente a **DIEGO IVAN BETANCOURT GALEANO**, en la dirección por él suministrada indicaron que no reside ahí y tampoco lo conocen (fls. 336 a 337). Siendo posible únicamente la notificación de **HECTOR MARIO LONDOÑO RIOS**, según diligencia de **22 de junio de 2015** (fl. 339).

El día **23 de junio de 2015, el actor anexa las publicaciones efectuadas en los diarios El Tiempo y La República efectuadas los días 21 y 23 de junio de 2015.**

El **25 de junio de 2015**, se envían oficios OC15-3947, OC15-3948, OC15-3949, OC15-3950, OC15-3951, dirigidos a los demandados indicándoles que la notificación se entenderá surtida en el término de 5 días contados a partir del día siguiente de la publicación de los avisos que se envían y que las copias de la demanda y de sus anexos quedan en la Secretaría, teniendo 15 días para contestar la demanda (fls. 351 a 355 cdno. ppal.).

El **17 de julio de 2015** el demandado **MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN**, a través de apoderado judicial, contestó la demanda proponiendo como excepción el abandono del proceso ante la tardía publicación del aviso (fls. 356 a 380) y el **23 de julio de 2015** presentó memorial insistiendo en la terminación del proceso por esa misma causa (fls. 386 a 388 cdno. ppal.). Similar formulación por vía de excepción hicieron los restantes demandados, quienes contestaron demanda el **23 de julio de 2015** (cdno. 2).

## **2.- El auto recurrido**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante auto de 13 de noviembre de 2015 declaró terminado el proceso por abandono, en aplicación del literal g) numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437

de 2011 y ordenó *“Ejecutoriado este auto, por Secretaría devuélvase el expediente al juzgado de origen”*.

Indicó el *a quo* que según el literal g) del mismo numeral 1° del artículo 277 del CPACA, *“Si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso dentro de los veinte días siguientes a la notificación del Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente”*.

La notificación del auto admisorio al Ministerio Público se realizó el 28 de abril de 2015 y el aviso de notificación estuvo a disposición de la parte actora a partir del día 6 de mayo de 2015 (fls. 139 a 140 cdno. ppal.) por lo que el término de los 20 días, en aplicación del principio de acceso a la administración de justicia, empezó a contarse desde el día 7 de mayo siguiente, por lo que el demandante tenía hasta el 4 de junio de 2015 para acreditar la publicación del aviso, pero tan solo allegó las publicaciones el 23 de junio de 2015, habiéndolas realizado en periódicos de amplia circulación los días 21 y el 23 de junio de 2015, es decir, en forma extemporánea. En consecuencia, encontró razón a la solicitud del demandado **Manuel Rubernoy Ayala Marín** de declarar terminado el proceso por abandono.

### **3.- Del recurso de apelación y su trámite**

Dentro del término legal, el demandante apeló esta decisión, para lo cual señaló que la solicitud de terminación del proceso por abandono fue propuesta por los demandados por vía de excepción dentro de los escritos de contestación a la demanda, no siendo argumento para defensa contra las pretensiones de conformidad con los artículos 100 del CGP y 180 numeral 6° del CPACA.

Indicó que tampoco puede darse por probado el argumento exceptivo, toda vez que fueron los mismos demandados quienes censuraron de irregularidad a la respectiva notificación personal e instaron al Tribunal a recomponer la actuación mediante la notificación en debida forma, actuación a la que accedió el Despacho del Magistrado Sustanciador y en auto de 3 de junio de 2015 requirió al actor para que suministrara las direcciones para notificaciones personales a los demandados, so pena de proceder conforme a las previsiones del artículo 277 ibídem. Por todo lo anterior, concluyó: *“...en esas condiciones, al haberse surtido normalmente la notificación personal, así como aquella del artículo 277, oportunamente en los términos de la orden del 3 de junio de 2015, no existió el alegado abandono del proceso. En consecuencia, en virtud del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y del principio proactione, solicito encarecidamente se revoque la providencia impugnada y en su lugar se fije fecha para audiencia inicial”* (fl. 399 cdno. ppal.).

Del recurso de apelación se corrió traslado a la contraparte por el término legal, y fue descorrido por la Contraloría General de la República, mediante escrito obrante de fls. 400 a 404 cdno. ppal., en el que indicó que a diferencia de lo planteado por el actor, las excepciones previas dejaron de ser taxativas, razón por la cual puede invocarse cualquiera otra de las enunciadas en el artículo 180 del

CPACA y, lo cierto es que siempre que se ataque el derecho de acción, ésta tendrá la calidad de previa y, por tanto, de encontrarse probada corresponde al juez declararla en la audiencia inicial y declarar terminado el proceso.

Particularmente, el artículo 277 del CPACA y en aplicación del principio de economía procesal, en caso de que el Magistrado observe el incumplimiento de la carga de publicación en cabeza del actor, debe proceder a declarar el abandono del proceso, decisión que la Contraloría coadyuva.

Aseveró que la orden de notificación personal del auto admisorio se dio el 17 de abril de 2015 y no como lo pretende el actor, en el auto de 3 de junio de 2015, por cuanto la norma es clara en la forma como debe agotarse el procedimiento de notificación dentro de la nulidad electoral *“razón por la cual no puede alegar la propia negligencia en su beneficio”* (fl. 407 cdno. ppal.).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. De la procedencia del recurso y competencia de la Sala**

En los términos de los artículos 125, 150, 152 numeral 9 y 243 numeral 3° del CPACA, corresponde a la Sala decidir la apelación presentada por el demandante contra el auto de 13 de noviembre de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que declaró terminado el proceso por abandono y ordenó *“devolver el expediente al Juzgado de origen”*.

### **2.2. Oportunidad del recurso**

El artículo 244 del CPACA<sup>2</sup> dispone el trámite que debe surtir para la interposición y decisión del recurso de apelación de autos. El numeral 2 de esta normativa señala que aquel deberá presentarse dentro de los 3 días siguientes a la notificación por estado de la providencia. En el caso objeto de estudio, el auto apelado se notificó por estado del 23 de noviembre siguiente (fl. 397 vto. cdno. ppal.) y el actor incoó el recurso de apelación en esa misma fecha (fl. 398 ib).

### **2.3. Problema jurídico**

Se contrae a establecer si hay lugar a confirmar o a revocar la decisión de declarar terminado el proceso por abandono, conforme a la previsión del literal g) numeral 1° del artículo 277 del CPACA, toda vez que la parte actora realizó las publicaciones tiempo después de la orden inicial impartida al efecto en auto de 17

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas: 2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.



de abril de 2015, aunque bajo dos circunstancias que hacen *sui generis* el caso, a saber: i) los demandados censuraron irregularidades en la notificación personal y pidieron al Tribunal subsanar la situación y que volviera a surtir dichas diligencias y ii) el *a quo* ordenó, mediante auto posterior de 3 de junio de 2015, efectuar las notificaciones personales a los demandados y entregó el aviso de publicación de 6 de mayo de 2015 al actor.

## 2.4. Caso concreto

### 2.4.1. La declaratoria de abandono del proceso

Es viable afirmar que desde hace mucho tiempo la legislación contencioso administrativa en forma específica para la materia electoral ha consagrado en forma explícita un hecho constitutivo de terminación anormal del proceso, consistente en el abandono del proceso por falta de las publicaciones, previstas en el artículo 233 del CCA y que se trasladaron al CPACA, según las voces del artículo 277. Incluso en la Ley 85 de 1981 (art. 40) modificatoria de la Ley 167 de 1941 (art. 218) disponía: ***“Si el demandante no comprueba la publicación en la prensa, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria del auto que la ordena, se declara terminado el juicio por abandono y se ordenará el archivo del expediente”***<sup>3</sup>.

Dicha figura hace parte del gran abanico de posibilidades que todas las jurisdicciones han empleado para dar alcance a la conducta procesal de “*olvido*”, incuria o desinterés, como acto volitivo del sujeto procesal o como conducta transgresora de la lealtad al proceso y del correcto y adecuado acceso y permanencia a la administración de justicia, otorgándoles un efecto de cese definitivo o de extinción de la relación procesal de todo el proceso o de la etapa conexas a tal conducta.

Mucho se ha discutido sobre si los plazos de las causales procesales de terminación anormal del proceso contienen un mandato perentorio o preclusivo o ambos en una mixtura que permite, por disposición legal, encontrar en una misma conducta la causa y el efecto sancionatorio porque así lo ha querido el legislador.

Precisamente, para determinar la naturaleza e incidencia de la conducta procesal pasiva, el legislador es quien debe en forma explícita generar la consecuencia de extinción de la relación procesal, como en efecto acontece con la previsión del abandono del proceso por falta de las publicaciones que ordena el literal g) del numeral 1º del artículo 277 del CPACA, como se lee de su contenido:

*“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:*

---

<sup>3</sup> ANTECEDENTES DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Colección Biblioteca Banco de la República. Tomo IV. Págs. 2.042 a 2.043.

*g) Si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena, se **declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente***”.

Como la norma pretranscrita es remisorio a todas las notificaciones por aviso que contiene en su texto, la Sala observa que la notificación por aviso en la nulidad electoral, se refleja en tres eventos, a saber:

a) para el elegido o nombrado en cargo unipersonal que no se ha podido notificar en forma personal dentro de los 2 días siguientes a la expedición del auto admisorio.

b) para el elegido cuando se demande la elección por las causales 5 (falta de calidades y requisitos) y 8 del artículo 275 ib (doble militancia) que no se ha podido notificar en forma personal dentro de los 2 días siguientes a la expedición del auto admisorio.

c) para el elegido por voto popular a cargos de corporaciones públicas al que le ha sido demandada la elección por las causales 1ª (violencia contra nominadores, electores o autoridades electorales), 2ª (violencia contra documentos, elementos o material electoral, sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de resultados), 3ª (falsedades), 4ª (indebido cómputo), 6ª (parentesco candidatos y testigos electorales y autoridades escrutadoras) y 7ª (no residencia en la respectiva circunscripción) del artículo 275 CPACA relacionadas con las irregularidades objetivas (del proceso electoral o de escrutinios).

El medio de control electoral tiene un procedimiento propio que prima sobre las normas del procedimiento ordinario del CPACA, en materia de notificación, lo cual se encuentra conforme con el principio hermenéutico de que la regla especial prima sobre la general.

En este caso, la norma electoral aplicable es clara, en primer lugar privilegia la notificación personal (**literal a del numeral 1º**), la que deberá intentarse en la dirección suministrada en la demanda, realizando el siguiente procedimiento:

- Dejar constancia de todo en un acta con la fecha de la diligencia
- Identificar al notificado mediante un documento idóneo
- Anotar el nombre del notificado
- Señalar la providencia que se notifica
- Entregar copia de la demanda y de la providencia al notificado
- Que el notificado suscriba el acta de notificación

De tal suerte, que si la notificación personal no se logra surtir en el período legal (2 días) se procede a la notificación mediante la publicación del aviso de notificación, cuyo plazo preclusivo de cumplimiento es de 20 días, so pena de

padecer una de las sanciones más fuertes procesalmente hablando como es la terminación del proceso por abandono.

En el caso sub júdice, el **auto admisorio de la demanda de 17 de abril de 2015** fue notificado personalmente, mediante correo electrónico, entre otros sujetos procesales, al Ministerio Público, a través de su **Procurador Judicial 127** (fls. 115 a 116 y 138 ib) y mediante oficio CO15-2560 de 27 de abril de 2015, con acuso de recibo del día siguiente se le remitieron las copias físicas de la demanda y anexos (fl. 135 ib).

La notificación personal a los nombrados, tuvo el siguiente desarrollo: a María Cristina Quintero Quintero; Alvaro Barragán Ramírez; Manuel Rubernoy Ayala Marín; Héctor Mario Londoño y Diego Iván Betancourt Galeano: se intentó el 28 de abril de 2018 (fl. 124, 126, 128, 130 y 132 cdno. ppal.). El notificador expide constancia de 29 de abril de 2015, en la cual informa que no fue posible realizar la notificación personal porque *“al llegar al lugar de notificación, se me informa en la ventanilla de correspondencia de la entidad, que la correspondencia personal se radica allí mismo, esto por procedimiento interno, ya que se revisa en la oficina de apoyo jurídico y se le da la respectiva diligencia”* (fls. 125, 127, 129, 131 y 133 ib).

El día 6 de mayo de 2015, la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal de Cundinamarca, elaboró el aviso con fines de notificación, e informó al demandante **Luis Alfredo Zamora Acosta**, a través del Sistema de Información de la Rama Judicial que el aviso con fines de notificación **“que contemplan los literales b) y c) numeral 1) del artículo 277 del CPACA, ante la imposibilidad de notificar de manera personal a los señores María Cristina Quintero Quintero, Alvaro Barragán Ramírez, Manuel Rubernoy Ayala Marín, Héctor Mario Londoño Ríos y Diego Iván Betancourt Galeano, según informes del notificador que obran a folios 15, 127, 129, 131 y 133”** (fl. 139 cdno ppal). En efecto, reposa versión física del mentado en el que se lee:

*“Se advierte a los señores (menciona a cada uno de los demandados nombrados), que **la diligencia de notificación se considerará surtida, cinco (5) días después del día siguiente a la publicación de este aviso por una vez en dos periódicos de amplia circulación a nivel nacional.** Así mismo, se informa que dispone de quince (15) días para contestar la demanda (art. 279 CPACA), contados tres (3) días después de surtida la notificación (literal f, numeral 1, artículo 277 ib)”*.

Pero al día siguiente, 7 de mayo de 2015, los demandados **HECTOR MARIO LONDOÑO, ALVARO BARRAGAN RAMIREZ y DIEGO IVAN BETANCOURT** presentaron memoriales ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en textos idénticos, en las que se lee:

*“En relación con el trámite de notificación personal ordenado... debo indicar que:*

*La demanda y la copia del auto de notificación personal se radicaron en la correspondencia de la entidad, sin que mediara el rito legal de la inmediatez*

*de la notificación, así puede observarse en el sello de la Contraloría General de la República, 2015ER0044558 radicado el 28 de abril a las 15:30 p.m. **En mi dependencia de trabajo la demanda y auto admisorio se me entregó el día 29 de abril de 2015.** En lo que a mí respecta, esta es una notificación personal no institucional, razón por la cual se me debió entregar copia a mí directamente, y no radicarla en correspondencia porque no era un formato de notificación por aviso.*

*De otra parte, como puede observar, en el sello de recibido de la Contraloría, no se anexó al escrito de la demanda y al auto admisorio de la misma ningún folio adicional, con lo cual se incumplió lo ordenado por el Despacho de entregarme copia del traslado de la demanda, lo cual no se me entregó la prueba documental, por ejemplo, que es parte del traslado que por ley debió haberseme dado.*

*Así las cosas, le solicito al Señor Magistrado, ordenar al interior del Despacho subsanar los errores en el trámite de notificación de la demanda, a efecto de que se me garantice mi debido proceso, el derecho de contradicción y de defensa al que tengo derecho....” (fl. 141 memorial suscrito por **Héctor Mario Londoño**; fl. 142 memorial suscrito por **Alvaro Barragán Ramírez** y fl. 143 memorial suscrito por **Diego Betancourt Galeano**).*

Por otra parte, no se observa actuación similar por parte de los demandados **MARIA CRISTINA QUINTERO QUINTERO** y **MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN**.

Visto lo anterior, para la Sección Quinta, es innegable que a partir de la conducta procesal de los demandados, es viable en el caso concreto, escindir las consecuencias de la figura del abandono del proceso en razón a las particularidades que acompaña al grupo de los demandados, como se explica a continuación:

#### **2.4.1.1. Frente a los demandados HECTOR MARIO LONDOÑO, ALVARO BARRAGAN RAMIREZ y DIEGO IVAN BETANCOURT**

La Sala considera frente a estos tres demandados, que al ser del nivel directivo del ente de control, todo lleva a colegir que conocen las políticas de la entidad sobre la recepción de correspondencia y, conforme al dicho del notificador de la Sección Primera del Tribunal, éste se vio obligado a entregar los documentos del proceso en la respectiva oficina o dependencia de correspondencia, situaciones fácticas en las cuales coinciden los memorialistas y el empleado judicial, los primeros porque en sus escritos de 7 de mayo de 2015, glosan la falta de inmediatez propia de la notificación personal, en atención a que la demanda y el auto admisorio les fueron entregados en sus dependencias ante la remisión que hiciera la oficina de correspondencia, lugar en el cual el notificador reconoce tuvo que entregarla, en atención a que no le fue permitido el acceso a la oficina de cada demandado, conforme a los informe secretariales relacionados en el literal c.2 del capítulo de antecedentes.

La Sala encuentra que conforme al procedimiento previsto en el literal a) del numeral 1º del artículo 277, lo manifestado en los respectivos escritos por estos tres demandados, materializa los presupuestos de la notificación personal. En efecto: **i)** los demandados, en sus memoriales, corroboran que el **29 de abril de 2015** les fueron entregados la demanda y el auto admisorio; **ii)** se identificaron como notificados de la demanda electoral, se consideran demandados y reconocen que sus nombres coinciden con aquellos de las personas a notificar; **iii)** señalan la providencia que se notifica y reconocen que recibieron la demanda y el auto admisorio y **iv)** así lo suscriben mediante firma en sus memoriales, con lo cual se corrobora la certeza en la autoría y el contenido de lo dicho.

Por lo anterior, a partir de los memoriales pretranscritos y suscritos por los demandados **HECTOR MARIO LONDOÑO, ALVARO BARRAGAN RAMIREZ Y DIEGO IVAN BETANCOURT**, la supuesta imposibilidad de notificarlos personalmente -presupuesto *sine qua non* de la publicación de los avisos en prensa conforme al literal b), num. 1º del art. 277 del CPACA- había desaparecido desde el punto de vista fáctico procesal, pues ellos mismos informaron en sus escritos que el 29 de abril de 2015 habían recibido la demanda y el auto admisorio en sus respectivas dependencias de trabajo.

Así las cosas, frente a estos tres demandados, la manifestación que hicieron sobre el conocimiento del auto admisorio y de la demanda, conlleva a que la providencia se entienda notificada personalmente.

Es más, en gracia de discusión, incluso conforme a la regulación procesal, la notificación surte efectos cuando el interesado dice que la conoce, conforme las voces del artículo 330 del Código de Procedimiento Civil<sup>4</sup>, cuyo texto indica: **“Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma,... se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia...”**.

En consecuencia, el auto que declaró terminado el proceso respecto de estos demandados será revocado para que el proceso continúe con respecto a ellos.

#### **2.4.1.2. Frente a los demandados MARIA CRISTINA QUINTERO QUINTERO y MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN.**

En contraste, la Sala encuentra respecto de estos dos demandados, que el demandante incumplió con la carga de notificación.

Ante la imposibilidad de surtir la notificación personal por los hechos antes relatados, pues conocedor de que el aviso estaba a su disposición desde el 6 de mayo de 2015, tan sólo el 12 de junio de 2015 **lo retira** (véase fl. 332 cdno. ppal.),

---

<sup>4</sup> En aviso de 16 de octubre de 2015, la Sección Quinta avisó a la comunidad en general que acordó por unanimidad dar aplicación a la Ley 1564 de 2011, en todas las acciones judiciales y demás asuntos que por competencia le corresponda conocer.

esto es, habiendo superado el término de veinte (20) días, previsto en el literal g) del numeral 1º del artículo 277 del CPACA, que incluso dispone y obliga no solo a retirar el aviso sino a acreditar las publicaciones efectuadas en prensa.

En el asunto bajo estudio no pudo realizarse la notificación personal, en la forma expresa prevista en el ordenamiento electoral respecto a los demandados **QUINTERO QUINTERO** y **AYALA MARIN**, por lo que debía surtirse la notificación supletoria del aviso (prevista en el numeral 1º del artículo 277 del CPACA para aquellos eventos en los que no se logra a satisfacción notificar de manera personal.

Así lo entendió el Secretario de la Sección Primera del Tribunal, quien pasó entonces a la segunda opción prevista en la disposición que prevé expedir y entregar el aviso (**literales b y c**), sin que se requiriera orden especial.

Le correspondía entonces al demandante acercarse a la Secretaría a retirar el aviso y efectuar las publicaciones.

Normativamente, el término para llevar a cabo la publicación empieza a contarse, según el literal g) del numeral 1º del artículo 277 del CPACA, **a partir de la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena**, por ende, la expedición del aviso y su consecuente disponibilidad para la parte actora, debe estar acorde con las previsiones de ley propias del proceso especial de nulidad electoral, es decir, teniendo como referente la notificación al Agente del Ministerio Público y a más tardar el día en que se vence el término procesal para surtir la notificación personal (dos (2) días siguientes a la expedición del auto admisorio, literal a) num. 1º ibídem).

Para la Sala Electoral este término perentorio no es susceptible de acomodación de las partes ni de morigeración por el operador jurídico, salvo que en realidad se advierta irregularidad en el trámite de las notificaciones personales o en la inobservancia de los términos y plazos legales o como en el presente caso que tres de los demandados concurren al proceso glosando la indebida notificación personal, pero manifestando que recibieron la demanda y el auto admisorio el 29 de abril de 2015, haciendo inane el propósito de la publicación en prensa del aviso con fines de notificación frente a ellos, situaciones que como ya se consideró no sucedieron frente a los demandados **MARIA CRISTINA QUINTERO** y **MANUEL RUBERNOY AYALA**.

Así las cosas y como se analizó anteladamente el actor no cumplió la carga de publicación de los avisos de notificación dentro del término legal contado desde que tuvo a su disposición el aviso (6 de mayo de 2015) frente a estos dos demandados. En consecuencia, la Sala confirmará la decisión del Tribunal *a quo* de declarar terminado el proceso por abandono en relación con **MARIA CRISTINA QUINTERO QUINTERO** y **MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN**.

#### **2.4.2. La imposibilidad de modificar los términos procesales preclusivos.**

Un punto queda por analizar en este caso y es el de los efectos de revalidar la actuación procesal estando ya incumplida la carga y surgida la sanción por disposición legal frente a los dos demandados referidos.

Todo lo anterior para explicar la situación propia y *sui generis* de este asunto, toda vez que en un giro conductual del Tribunal, concretamente del Magistrado Ponente, se convalidó una actuación que era imposible de revivir, en tanto la sanción del legislador es *ope legis*, es decir, que opera cuando se den los supuestos previstos en la norma sin ninguna otra consideración o justificación.

En efecto, en el desenvolvimiento de los hechos se observa que estando a disposición del actor el aviso con fines de notificación, desde el día 6 mayo de 2015, para ser retirado y proceder a publicarlo, conforme lo dispone el artículo 277 del CPACA, se observa lo siguiente: el 29 de mayo de 2015, el informe secretarial da cuenta al Despacho del Magistrado Sustanciador que el **actor no retiró el aviso** (fl. 326 cdno. ppal.).

El 1º de junio de 2015, el actor solicita se le permita retirar el aviso con fines de notificación a los demandados (fl. 331 vto. cdno. ppal.), el 3 de junio de 2015, mediante auto, el Despacho conductor del proceso ordenó requerir al actor para que suministrara la dirección para notificaciones de los demandados MARIA CRISTINA QUINTERO QUINTERO y MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN (fls. 330 a 331 cdno. ppal.).

El 12 de junio de 2015, el actor indicó que desconoce las direcciones para notificación de los dos demandados mencionados con antelación y agregó “*en consecuencia procederá a retirar los avisos correspondientes con el objeto de poder notificarlos en la forma que disponen los literales a) y b) del numeral primero del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011*” (fl. 333 ib).

El 23 de junio de 2015, el actor anexa las publicaciones efectuadas en los diarios El Tiempo y La República efectuadas los días 21 y 23 de junio de 2015 y el 25 de junio de 2015, se envían oficios OC15-3947, OC15-3948, OC15-3949, OC15-3950, OC15-3951, dirigidos a los demandados indicándoles que la notificación se entendería surtida en el término de 5 días contados a partir del día siguiente de la publicación de los avisos que se envían y que las copias de la demanda y de sus anexos quedarían en la Secretaría, teniendo 15 días para contestar la demanda (fls. 351 a 355 cdno. ppal.).

El 17 de julio de 2015 el demandado **MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN**, a través de apoderado judicial, contestó la demanda **proponiendo como excepción el abandono del proceso ante la tardía publicación del aviso** (fls. 356 a 380) y el 23 de julio de 2015 presentó memorial insistiendo en la terminación del proceso por esa misma causa (fls. 386 a 388 cdno. ppal.).

Para la Sala, es claro que las normas procesales son de orden público, en tanto dinamizan el trámite y procedimiento de los asuntos sometidos a la administración de justicia, son de inmediato cumplimiento y aplicación -salvo que el propio

legislador difiera su aplicación en el tiempo- y son irrenunciables en aquello que la ley no faculte para ello a las partes, como acontece con los aspectos sancionatorios devenidos de las inadecuadas conductas procesales, sobre todo en cuanto aluden a las cargas procesales que por regla general van atadas al paso del tiempo o a la necesaria manifestación de réplica o defensa expresa, entre ellas: para el ingreso a la jurisdicción: la caducidad de las acciones o medios de control y la prescripción de derechos; para la permanencia en la jurisdicción, la extemporaneidad en la presentación de recursos y alegación de nulidades procesales o cuando se dan por ciertos o constituyen indicio o presunciones en contra de quien no alegó en defensa; posteriores al proceso subyacente, como el cobro ejecutivo de la sentencia en forma extemporánea que le impide solicitarlo ante el mismo juez de la causa ordinaria o la interposición de los recursos extraordinarios después del plazo de ley.

Todas ellas generan para el titular de la carga procesal un efecto sancionatorio procesal que no es disponible al arbitrio de las partes ni de los operadores jurídicos.

Comoquiera que en el caso que se estudia, se reitera, la **causa** -falta de actividad en la publicación del aviso frente a los demandados **QUINTERO QUINTERO** y **AYALA MARIN**-, dentro de un **tiempo perentorio y preclusivo** -20 días a partir de la notificación al Ministerio Público- y la **consecuencia sancionatoria** -terminación del proceso *ope legis* por abandono- ya habían surtido plenos efectos devenidos de la conducta procesal del actor y de su conexión con el supuesto jurídico previsto en la norma, no existía justificación para que se rehiciera y, por ende, el Tribunal *a quo* no debió revalidar tal situación respecto de esos dos demandados.

Mal puede ahora el actor propender por justificarse con la actividad del operador jurídico de primera instancia frente a los demandados **QUINTERO QUINTERO** y **AYALA MARIN**, como si se tratara de una situación cobijada por el principio de confianza legítima, porque precisamente la aplicación del artículo 83 superior supone proceder con lealtad, en este caso, dentro de la relación jurídica procesal con observancia de las cargas procesales y cumplimiento de los plazos legales en las actuaciones judiciales, como claramente lo ha reiterado la Corte Constitucional al considerar que: *“Jurisprudencialmente se ha dispuesto que el principio de confianza legítima, se basa en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados. La Sala debe precisar que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior<sup>5</sup>”*.

---

<sup>5</sup> Sentencia T-895 de 11 de noviembre de 2010. Arcelio Fuentes Ramírez contra la Alcaldía de la Localidad Histórica y del Caribe de Cartagena. M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.



Así que el actor era conocedor de que el aviso estaba a su disposición desde el 6 de mayo de 2015 y que la ley le daba 20 días siguientes a la notificación del auto admisorio al Ministerio Público para acreditar la publicación respectiva, es decir, tenía hasta el 10 de junio de 2015 y tan solo a 12 de junio siguiente **retira el aviso**, como consta a folio 332 del cuaderno principal.

Es claro entonces que al momento de retiro del aviso, frente a los demandados **MARIA CRISTINA QUINTERO** y **MANUEL RUBERNOY AYALA**, ya estaba fenecido el término **para acreditar las publicaciones**, tanto así que las publicaciones del aviso en prensa que reposan en el expediente datan del **21 y del 23 de junio de 2015** (véanse fls. 342 y 343 cdno. ppal.), siendo extemporáneas y generándose así la consecuencia sancionatoria de terminación del proceso por abandono respecto a estos dos demandados.

### **Conclusión**

La Sala, confirmará parcialmente el auto apelado, exclusivamente frente a los demandados **MARIA CRISTINA QUINTERO QUINTERO** y **MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN**, revocando así la declaratoria de terminación del proceso por abandono respecto de los demandados **ALVARO BARRAGAN, RAMIREZ, HECTOR MARIO LONDOÑO RIOS Y DIEGO BETANCOURT GALEANO**.

Se revocará también el segundo numeral, en tanto la primera instancia está a cargo del Tribunal Administrativo, no siendo viable impartir la orden de devolverlo al Juzgado de origen, como lo dispuso la providencia impugnada.

Finalmente, ante las actuaciones procesales del Magistrado sustanciador del proceso, la Sala lo exhortará para que sus actuaciones y decisiones se adecúen al ordenamiento procesal aplicable a los asuntos que conoce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

### **III.- LA DECISION:**

Con fundamento en lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMASE parcialmente** el numeral primero del auto de 13 de noviembre de 2015, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, declaró terminado el proceso por abandono, en aplicación del literal g) numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, solo respecto de los demandados **MARIA CRISTINA QUINTERO QUINTERO** y **MANUEL RUBERNOY AYALA MARIN**.

**SEGUNDO.-** En consecuencia, **REVOCASE** el numeral primero del mencionado auto respecto únicamente de los demandados **HECTOR MARIO LONDOÑO,**

**ALVARO BARRAGAN RAMIREZ y DIEGO IVAN BETANCOURT y**  
**CONTINUESE** el proceso de la referencia con estos demandados.

**TERCERO.- REVOCASE** el numeral segundo del auto antes mencionado en el que se imparte la orden de devolver el expediente al juzgado de origen.

**CUARTO.- EXHORTASE** al Magistrado conductor del proceso para que sus actuaciones y decisiones se adecúen al ordenamiento procesal aplicable a los asuntos que conoce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**QUINTO.- DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFIQUESE y CUMPLASE.**

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**  
Presidenta

**ROCIO ARAUJO OÑATE**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

## **INDEBIDA ACUMULACION DE PRETENSIONES- Configuración**

En el caso se incurrió en una indebida acumulación de pretensiones por parte del demandante en su demanda, puesto que aquella pretende la nulidad de cinco nombramientos distintos que están contenidos en igual número de actos administrativos autónomos e independientes. La acumulación de pretensiones tiene aplicación limitada en el proceso contencioso electoral, (...) cualquiera que sea la categoría de proceso, objetivo o subjetivo, el acto de nombramiento contra el cual se dirige la demanda debe ser uno mismo. Se advierte que para determinar si en el presente caso se configuró o no una indebida acumulación de pretensiones, resulta pertinente considerar el artículo 282 del C.P.A.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 presentan en una demanda, excepto las enunciadas en el artículo 281 [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.

**NOTIFICACION POR AVISO- El término es para la publicación de los avisos no para la acreditación.**

La Sala por primera vez se pronunció respecto de este aspecto en el expediente 2014-107, Auto de 29 de Enero de 2015, providencia en la que se fijó la interpretación del artículo 277, numeral 1º, literal g y se concluyó que los 20 días a los que la norma hacía referencia no eran para la acreditación de haber realizado la publicación, sino justamente para efectuar la respectiva publicación.

### **ACLARACION DE VOTO**

**Consejero: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Sección, me permito exponer las razones por las cuales aclaré mi voto respecto de la decisión adoptada en el auto de la referencia, para lo cual me ocuparé de los siguientes asuntos: (i) la acumulación de pretensiones de la demanda y (ii) el propósito de los 20 días a que se refiere el literal g) del artículo 277 del CPACA.

#### **1. De la indebida acumulación de pretensiones.**

Para el suscrito, en el caso de la referencia se incurrió en una indebida acumulación de pretensiones por parte del demandante en su demanda, puesto

que aquella pretende la nulidad de cinco nombramientos distintos que están contenidos en igual número de actos administrativos autónomos e independientes. Pese a lo anterior, en la providencia aprobada nada se dijo sobre el particular.

La acumulación de pretensiones tiene aplicación limitada en el proceso contencioso electoral en atención a lo dispuesto en los artículos 281 y 282 del C.P.A.C.A., que son normas especiales en materia de procesos electorales. Dichas normas prevén:

*“ARTICULO 281. IMPROCEDENCIA DE ACUMULACION DE CAUSALES DE NULIDAD OBJETIVAS Y SUBJETIVAS. En una misma demanda no pueden acumularse causales 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 el escrutinio.*

*La indebida acumulación dará lugar a la inadmisión de la demanda para que se presenten de manera separada, sin que se afecte la caducidad del medio de control.*

*ARTICULO 282. ACUMULACION DE PROCESOS. Deberán fallarse en una sola sentencia los procesos en que se impugne un mismo nombramiento, o una misma elección cuando la nulidad se impetre por irregularidades en la votación o en los escrutinios.*

***Por otra parte, también se acumularán los procesos fundados en falta de requisitos o en inhabilidades cuando se refieran a un mismo demandado***. (Subrayado y negrillas fuera del texto).

Entonces, cualquiera que sea la categoría de proceso, objetivo o subjetivo, el acto de nombramiento contra el cual se dirige la demanda debe ser uno mismo.

Nótese que la regla prevista en el artículo 282 del C.P.A.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] 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 objetivas 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, 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.

Para este ponente, no estamos en presencia de un proceso electoral de vicios objetivos toda vez que no se reprochan “*irregularidades en la votación o escrutinio*”, que además resultan incompatibles con el contexto de los nombramientos demandados.

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 282 del C.P.A.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 presentan en una demanda, excepto las enunciadas en el artículo 281 [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<sup>6</sup>.

Pero el asunto es más curioso si se tiene en cuenta que una demanda de similares características -varios nombramientos efectuados en el marco de la misma convocatoria de la Contraloría- fue radicada, no en la Subsección B, sino en la A, de la Sección Primera del Tribunal de Cundinamarca y en esa oportunidad

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Auto de ponente de 14 de agosto de 2013. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Exp. 08001-23-31-000-2011-01464-01.

el ponente sí advirtió la irregularidad y ordenó mediante auto inadmisorio su separación -dentro de ellos los expedientes 2014-1626 y 2015-101 que ya han sido objeto de análisis por parte de esta Sección en sede de apelación-.

**2. Los 20 días de que dispone el demandante, so pena de la terminación del proceso por abandono, son para publicar los avisos y no para acreditar la publicación.**

La Sala por primera vez se pronunció respecto de este aspecto en el expediente 2014-107, Auto de 29 de Enero de 2015, providencia en la que se fijó la interpretación del artículo 277, numeral 1º, literal g y se concluyó que los 20 días a los que la norma hacía referencia no eran para la acreditación de haber realizado la publicación, sino justamente para efectuar la respectiva publicación. En su momento se explicó:

*“Es por lo anterior que en estos eventos [es decir cuando se haga imperioso acreditar la publicación del aviso] se hace necesario que la Secretaría, inmediatamente vencido el término de los 20 días a que se refiere el literal g) del numeral 1º del artículo 277 del C.P.A.C.A., informe de esta circunstancia al Despacho Ponente, con el fin de que este, de inmediato, proceda a requerir al demandante la acreditación de la publicación de los avisos.*

*De todos modos, en todos los casos, la publicación en prensa debe haberse hecho dentro del término legal de los 20 días previstos en la norma precitada.*

*El demandante, entonces, podrá acreditar tal circunstancia en el término concedido para el efecto. Ahora, si el actor no responde a tal requerimiento o la fecha de la publicación excede el término precitado en el párrafo anterior, ahí sí, válidamente, podría darse por terminado el proceso.”*  
(Subrayas fuera de texto)

Esta posición fue recientemente reiterada por la Sala en el expediente 2015-20, contra Rector de la Universidad del Cesar, Auto de 28 de enero de 2016 con ponencia del suscrito. Pese a lo anterior la Sala, en esta oportunidad, no efectuó aclaración alguna en este sentido.

Fecha ut supra,

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
**Consejero de Estado**