

REFORMA DE LA DEMANDA – Límites / REFORMA DE LA DEMANDA - Se rechaza frente al nuevo cargo por estar caducado

La legislación procesal administrativa vigente contempla la posibilidad de enmendar, aclarar, modificar o adicionar el libelo introductorio, como una garantía procesal de acceso a la justicia para que el demandante pueda enmendar los errores o suplir las falencias de aquel, a fin de lograr una sentencia de mérito, fundada en todos los aspectos fácticos y jurídicos relevantes para la efectividad de los derechos subjetivos e intereses legítimos de las partes en el proceso. (...). [La] potestad del actor no es absoluta, en cuanto está sujeta a límites ciertos, de oportunidad, forma y contenido, como manifestaciones del principio de seguridad jurídica y el derecho de defensa y contradicción de la parte demandada, a saber: En cuanto al límite temporal, (i) debe presentarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda al demandante (art. 278, inc. 1°). En cuanto al límite formal, (ii) podrá integrarse en un solo documento con el libelo inicial, a discreción del demandando o disposición del juez (art. 173, inc. final). En cuanto a los límites materiales, (iii) podrá referirse a las partes, pretensiones o los hechos y pruebas en que estas se fundamentan (art. 173, num. 2°); (iv) no podrá sustituir la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda (art. 173, num. 3); y (v) solo podrá adicionar cargos dentro del término de caducidad del medio de control (art. 278, inc. 2°). (...). En este orden, se concluye que, de conformidad con lo consagrado en el inciso segundo del artículo 278 del C.P.A.C.A., sobre la reforma a la demanda en el medio de control de nulidad electoral, existe un límite mixto, de tipo material-temporal, consistente en que el actor solo podrá adicionar los cargos de su libelo introductorio, en cuanto a las causales de nulidad que invoca y las razones de derecho en que las sustenta, bajo la condición de hacerlo dentro del término de caducidad del artículo 164, numeral 2, literal a) de dicha normativa. (...). [E]l despacho destaca que, en el trámite del medio de control de nulidad electoral, el legislador especial introdujo una condición sine qua non la parte actora no puede adicionar ni modificar los cargos inicialmente formulados contra el acto impugnado, por vía de reforma, cual es: «que no haya operado el fenómeno de la caducidad», tal como lo establece el artículo 278 de la Ley 1475 de 2019 y lo ha reiterado enfáticamente esta Sección. (...). En este contexto, es preciso recordar que el término de caducidad es de treinta (30) días, «cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral», el cual se computa a partir del día siguiente al que se profiere «si la elección se declara en audiencia pública», según el artículo 164, numeral 2, literal a) del C.P.A.C.A., tal como acontece en el caso sub judice, donde el acto de elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, (...), data del 29 de octubre de 2019. En consecuencia, el término de caducidad se cumplió el pasado 12 de diciembre, fecha en que se radicó el libelo introductorio, tal como se puso de presente en el auto admisorio del 13 de enero de 2020, por lo que fuerza concluir que los cargos contenidos en el memorial de reforma a la demanda se encuentran caducados, en cuanto aquel se interpuso el 17 de enero de 2020, a las 3:12 pm, de manera que procede su rechazo por extemporáneos. Por otra parte, en relación con los hechos modificados, observa el despacho que mientras los dos primeros corresponden a lo expresado en los puntos 6 y 10 del libelo introductorio, respetando su núcleo fáctico y jurídico, el tercero relata un hecho nuevo, explicando su fundamento jurídico más allá del concepto de la violación contenido en dicho escrito, en cuanto alega la presunta infracción del literal e), del artículo 5°, de la Resolución 606 del 2006 que, al fijar las pautas del procedimiento eleccionario en cuestión, señaló que «los candidatos deberán intervenir en la reunión, con el fin de exponer brevemente su propuesta de las acciones ambientales que impulsarán en el caso

de ser elegidos», lo cual configura un cargo nuevo que está llamado a ser rechazado, por estar caducado. (...). [C]onsidera el magistrado sustanciador que tales medios de convicción [pruebas], en principio, recaen sobre los hechos de la demanda y su reforma, a la vez que están relacionados con una de las causales de nulidad que se invocan, según los cargos admitidos, por lo que se admitirá su solicitud, sin perjuicio de lo que se decida sobre su decreto en la audiencia inicial, según lo establecido en el artículo 180, numeral 10 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la reforma de la demanda, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 28 de marzo de 2019, radicación 47001-23-33-000-2018-00242-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Acerca de la caducidad en la reforma de la demanda, ver: Corte Constitucional, sentencia C-437 del 10 de julio de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Con respecto al concepto del término cargo, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de diciembre de 2014, radicación 11001-03-28-000-2014-00111-00(S), C.P. Alberto Yepes Barreiro. Acerca del cargo nuevo propuesto en la corrección de la demanda o cargo caducado, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, cita incluida en la providencia del 30 de agosto de 2017, radicación 13001-23-33-000-2016-00051-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL A / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 173 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 278 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 296 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO–ARTÍCULO 286 / LEY 1475 DE 2019 – ARTÍCULO 278

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-28-000-2019-00093-00

Actor: AURA HELENA SILVA CARRILLO Y ANDRÉS PLAZAS

Demandado: LUIS ALEJANDRO MOTTA, ANDRÉS IVÁN GARZÓN (PRINCIPALES) Y JUAN CARLOS CALDERÓN (SUPLENTE) – MIEMBROS CONSEJO DIRECTIVO DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Reforma de la demanda

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede el despacho a estudiar la admisión de la reforma a la demanda de nulidad electoral presentada por los señores Aura Helena Silva Carrillo y Andrés Plazas

contra la elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro en el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, señores Luis Alejandro Motta, Andrés Iván Garzón (principales) y Juan Carlos Calderón (suplente).

1. ANTECEDENTES

1.1 Los demandantes, obrando en nombre propio e invocando su condición de representantes legales de la Fundación ALMA, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pretenden que:

1. Se declare la NULIDAD DE LOS ACTOS DE ELECCIÓN contenidos en el acta del día 29 de octubre de 2019, donde las entidades sin ánimo de lucro, ESALES ambientalistas, procedieron a elegir a las personas que en su representación fungirán como miembro del Consejo Directivo de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE CUNDINAMARCA- CAR, durante el periodo de ejercicio 2019-2023 (...)
2. Por consiguiente (...), se excluyan de participar en la nueva elección y en el acta de las entidades sin ánimo de lucro ESAL que no cumplieron los requisitos para presentarse y votar en dicha elección, para todos los efectos electorales y demás relacionados (...), habida cuenta que las organizaciones que constituyeron lo que sería el censo electoral se hayan viciadas, como se demostró con las pruebas (...)
3. Que el juez proceda a ordenar realizar un nuevo proceso de elección (...)

1.2 Lo anterior, con fundamento en la presunta vulneración de: **(i) La Constitución Política**, en sus artículos 2° (fines del Estado), 40.1 (derecho a elegir y ser elegido) y 258 (derecho al voto); **(ii) Ley 99 de 1993**, en sus artículos 26.g y parágrafo (sobre los representantes de las entidades sin ánimo de lucro-ESAL al Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales) y 31.2 (sobre la función de máxima autoridad ambiental de tales corporaciones); **(iii) Resolución 606 de 2006**, en sus artículos 2° (requisitos para participar en la elección de los representantes de las ESAL en el Consejo Directivo de las CAR), 3° (revisión y evaluación de la documentación), 4° (plazo para celebrar la reunión de elección y forma de elección), 5° (trámite de la reunión); **(iv) Código Electoral (Decreto 2241 de 1986)**, en sus artículos 1° (objetos y principios del procedimiento electoral) y 2° (deber de las autoridades de proteger y garantizar el ejercicio del derecho al sufragio con imparcialidad); y **(v) CPACA (Ley 1437 de 2011)**, en su artículo 275 (causales de nulidad electoral).

1.3 Mediante auto del 13 de enero de 2020, este despacho resolvió admitir la demanda, con base en las disposiciones aplicables de la Ley 1437 de 2011, por encontrar: (i) satisfechos los requisitos formales establecidos en los artículos 162 y 166; (ii) observado el término de caducidad de que trata el numeral 2° del artículo 164; y (iii) respetada la prohibición de acumular causales de nulidad objetivas y subjetivas, de conformidad con el artículo 281 ibídem.

1.4 A través de memorial del 17 de enero de 2019 de 2010, la parte actora procedió a reformar su libelo introductorio «(...) en el marco del artículo 173 del CPACA (...)» con la finalidad de «(...) aclarar y **adicionar** elementos a la demanda ya radicada (...)», en los siguientes aspectos:

(i) Sobre los hechos y omisiones (folios 49-52):

Complementa lo expresado en los numerales 6, titulado: «DE LAS ORGANIZACIONES HABILITADAS QUE NO CUMPLEN LOS REQUISITOS DEL ART. 2 DE LA RESOLUCIÓN 606 DE 2006» y 10, denominado: «*Doble voto: Los votos emitidos en la misma elección llevada a cabo el 26 de octubre del 2019, violando sería y gravemente el ordenamiento jurídico, la tradición jurídica, como la naturaleza del voto*», del libelo introductorio.

Asimismo, agrega un hecho bajo el numeral 16, referido a la no intervención de los candidatos en la asamblea eleccionaria para exponer sus propuestas y planes de acción ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° aquella resolución.

(ii) Sobre las normas violadas y el concepto de la violación (folios 52-87):

Reitera algunas de las consideraciones jurídicas expuestas en la demanda inicial y adiciona otras nuevas, estructuradas en siete (7) acusaciones, incorporadas al numeral 4, así: «4.1.- *Violación directa y desconocimiento de los artículos 1° y 40 de la Constitución Política de Colombia*»; «4.2.- *Violación directa del artículo 2° de la Resolución 606 de 2006 por incumplimiento del requisito habilitante*»; «4.3.- *Violación al artículo 40 constitucional derivado de la limitación a la libre concurrencia para elegir y ser elegido*»; «4.4.- *Violación directa del artículo 4° y 5° de la Resolución 606 de 2006 derivada de irregularidades en el procedimiento de elección / los representantes legales de las organizaciones no fueron los electores*»; «4.5.- *Violación al régimen de conflicto de intereses / art. 11 Ley 1437 de 2011 / art. 74 del Acuerdo de la Asamblea Corporativa número 018 del 4 de abril de 2002*»; «4.6.- *Violación directa del artículo 126 de la Constitución Política*»; (g) «4.7.- *Violación del artículo 258 C.N. y de los arts. 1 a 5 del Decreto 2241 de 1986. Desconocimiento del principio “un hombre, un voto”. Desconocimiento del inciso segundo art. 4 de la resolución 606 de 2006*».

(iii) Sobre las pruebas (folios 88-89):

Precisa el objeto y fin de los testimonios solicitados en el libelo introductorio, al tiempo que requiere que se decreten y reciban otros distintos, en concreto, el de «*los Procuradores Judiciales II Ambientales y Agrarios 25 y 27 de Bogotá, Drs. RUTH MIREYA NUÑEZ y MAURICIO PEÑARETE, quienes en su condición de Agentes del Ministerio Público acompañaron este proceso (...) electoral*» y el de ocho (8) personas más, sin especificar los hechos objeto de esta prueba.

A su vez, pide que se oficie a la CAR- Cundinamarca, para que allegue al expediente: «A) (...) todos los actos y antecedentes administrativos correspondientes al proceso de elección ESAL del periodo 2020-2023»; «B) (...) certificación en la que consten los nombres de los representantes legales de las ESAL que han conformado el Consejo directivo de dicha entidad en los últimos 24 años y sus documentos de identidad»; «C) Listado de las entidades sin ánimo de lucro que han participado en el proceso de elección de los representantes ESAL para el consejo directivo de la CR en los últimos 24 años»; «D) (...) registro detallado de las personas naturales miembros de las juntas directivas y/o representantes legales de las mismas de las ONG habilitadas en el proceso de elección (...) que han mantenido relaciones contractuales con la Corporación en los últimos 3 años, indicando número de contrato, duración, monto, objeto y supervisión»; «E) nombres y números de cédula de las personas que estaban a cargo de la logística del evento, en la verificación de cédulas, impresión de escarapelas, entrega de las escarapelas y demás actividades logísticas».

Finalmente, solicita «oficiar al presidente de la asamblea para que realice la entrega de las listas de inscripción al evento en original y copia»

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

El Despacho es competente para resolver sobre la admisión de la reforma a la demanda, según lo dispuesto en el artículo 278 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 173 y 125 del mismo estatuto. Además el conocimiento del asunto corresponde a esta Sección, en virtud de lo dispuesto en los artículos 149, numeral 4º, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ y 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019 – Reglamento Interno del Consejo de Estado.

2.2. La reforma de la demanda en el medio de control de nulidad electoral

2.2.1. La legislación procesal administrativa vigente contempla la posibilidad de enmendar, aclarar, modificar o adicionar el libelo introductorio, como una garantía procesal de acceso a la justicia para que el demandante pueda enmendar los errores o suplir las falencias de aquel, a fin de lograr una sentencia de mérito, fundada en todos los aspectos fácticos y jurídicos relevantes para la efectividad de

¹ ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.

los derechos subjetivos e intereses legítimos de las partes en el proceso. En este sentido, esta corporación ha sostenido recientemente²:

La reforma de la demanda es una figura del derecho procesal que permite modificar el escrito inicialmente presentado y se explica, según la doctrina, porque *“la presentación de una demanda no vincula definitivamente al demandante respecto de los puntos anotados en ella, sino cuando han vencido ciertos términos precisamente determinados en la ley, porque esta ha querido permitirle a la parte actora, que con ciertas limitaciones, pueda reenfocar el alcance de su libelo”*³.

2.2.2. Su regulación, en el trámite del medio de control de nulidad electoral, se encuentra en norma especial, artículo 278 de la ley 1437 de 2011,⁴ interpretada y aplicada en concordancia con la norma general sobre la materia, artículo 173 del mismo estatuto, según su artículo 296, que establece: *«En lo no regulado en este título [VIII] se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral»*.

2.2.3. Por tanto, de la lectura sistemática de tales artículos, se deduce que dicha potestad del actor no es absoluta, en cuanto está sujeta a límites ciertos, de oportunidad, forma y contenido, como manifestaciones del principio de seguridad jurídica y el derecho de defensa y contradicción de la parte demandada, a saber: En cuanto al límite temporal, (i) debe presentarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda al demandante (art. 278, inc. 1°). En cuanto al límite formal, (ii) podrá integrarse en un solo documento con el libelo inicial, a discreción del demandando o disposición del juez (art. 173, inc. final). En cuanto a los límites materiales, (iii) podrá referirse a las partes, pretensiones o los hechos y pruebas en que estas se fundamentan (art. 173, num. 2°); (iv) no podrá sustituir la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda (art. 173, num. 3); y (v) solo podrá adicionar cargos dentro del término de caducidad del medio de control (art. 278, inc. 2°).

2.2.4. Sobre la validez de esta última restricción, tuvo ocasión de pronunciarse la Corte Constitucional, en su Sentencia C-437 de 2013⁵, en razón de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la siguiente expresión subrayada: *«Podrán adicionarse cargos contra el acto cuya nulidad se pretende siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos»*, la cual declaró exequible, por encontrar que no quebranta los

² CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN QUINTA. Auto del 28 de marzo de 2019, rad. 47001-23-33-000-2018-00242-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro

³ López Blanco, Hernán Fabio. Código General del Proceso. Parte General Ed. Dupré Editores., Bogotá, 2016. p. 578.

⁴ ARTÍCULO 278. REFORMA DE LA DEMANDA. La demanda podrá reformarse por una sola vez dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda al demandante y se resolverá dentro de los tres (3) días siguientes. Podrán adicionarse cargos contra el acto cuya nulidad se pretende siempre que no haya operado la caducidad, en caso contrario se rechazará la reforma en relación con estos cargos. Contra el auto que resuelva sobre la admisión de la reforma de la demanda no procederá recurso.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-437 del 10 de julio de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

derechos fundamentales de acceso a la justicia y participación política, en razón de la celeridad con que debe tramitarse y la brevedad en que debe decidirse el proceso de nulidad electoral, así como la finalidad que persigue. Al respecto, agregó:

(...) el término de caducidad establecido, no sólo para ejercer la acción sino para reformar la demanda adicionando nuevos cargos, tiene como propósito guardar coherencia con la finalidad de la ley, pues, como lo explicó el Consejo de Estado⁶, en reiterada jurisprudencia, no condicionar la formulación de nuevos cargos a la observancia de la caducidad de la acción electoral, significa en últimas quebrantar la misma normativa que regula esta figura, pues, se estaría permitiendo ampliar el marco de decisión de la autoridad competente por fuera del plazo permitido para el efecto, lo cual constituiría una paradoja.

2.2.5. Por otra parte, sobre el alcance de aquella, esta Sección precisó el concepto del término «cargo»⁷, empleado por el legislador en la norma bajo análisis, considerando que se refiere a *«las razones de derecho por las cuales el accionante considera que el acto está viciado de nulidad o lo que es lo mismo, los motivos de impugnación del acto de elección o nombramiento»*, de modo tal que *«abarca no solo las disposiciones normativas en las que cuales se sustenta el reproche de ilegalidad, sino que además incluye el concepto de la violación, esto es, la explicación del por qué el acto acusado no se encuentra conforme al ordenamiento jurídico»*. (subrayado fuera del original). En este sentido, explicó:

En efecto, el cargo de nulidad se estructura principalmente con dos ejes, el primero de ellos relativo a las normas que se consideran vulneradas o violentadas (causales de nulidad) y el segundo relacionado con las razones por las cuales se afirma que se transgredió el ordenamiento jurídico. Debe señalarse que estas dos figuras tienen una relación inescindible y que su unión conforma la categoría de “cargo de nulidad” en sentido estricto y que por la tanto la modificación de cualquiera de ellas, implicara necesariamente la transformación del cargo de nulidad. (Subrayado fuera del original)

2.2.6 En este orden, se concluye que, de conformidad con lo consagrado en el inciso segundo del artículo 278 del C.P.A.C.A., sobre la reforma a la demanda en el medio de control de nulidad electoral, existe un límite mixto, de tipo material-temporal, consistente en que el actor solo podrá adicionar los cargos de su libelo introductorio, en cuanto a las causales de nulidad que invoca y las razones de

⁶ Antes de la expedición del CPACA la Sección Quinta del CE estableció una subregla en relación con la reforma de la demanda, en ese sentido precisó que: “(...) si la reforma a la demanda implicaba la formulación de nuevos cargos, ésta debería, necesariamente, presentarse observando el término de caducidad de la acción, lo cual se explicaba en el hecho de que si la demanda era el marco dentro del cual decidía el contencioso electoral y para ello se había fijado un término de caducidad, sería contradictorio extender dicho término vía corrección de la demanda cuando el artículo 136-12 establecía un término perentorio para el efecto, el cual era de 20 días (...)”.

⁷ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN QUINTA. Sentencia del 11 de diciembre de 2014, rad. 11001-03-28-000-2014-00111-00(S), M.P. Alberto Yepes Barreiro.

derecho en que las sustenta, bajo la condición de hacerlo dentro del término de caducidad del artículo 164, numeral 2, literal a) de dicha normativa⁸.

3. El caso concreto.

Con base en las anteriores consideraciones generales, el despacho entra a examinar la reforma a la demanda, a fin de establecer si procede su admisión o rechazo, en todo o parte, de conformidad con la ley.

3.1. En relación con el límite temporal: se constata que el auto admisorio de la demanda, proferido el 13 de enero de 2020, fue notificado a la parte actora, por anotación en estado electrónico del día siguiente, a las 8:00 am, siendo remitido a las direcciones de correo electrónico aportadas por los demandantes, a través de mensajes enviados en la misma fecha, tal como consta en los folios 43-47 del Cuaderno No. 1 del expediente. Por tanto, el término de tres (3) días de que trata el inciso 1^a del artículo 278 de la Ley 1537 de 2011, para efectos de proponer la reforma de la demanda corrió del 15 al 17 de enero, habiendo sido recibido el memorial correspondiente justo en esa extremo final, a las 3:11 pm, por lo que se entiende oportuna, de conformidad con lo certificado en la constancia secretarial, obrante a folio 90, en la que se: *«informa que dentro del término de ejecutoria, los demandantes presentaron solicitud de reforma de la demanda»*.

3.2. En relación con el límite formal: se observa que la parte actora optó por mantener separados el libelo introductorio y el de su adición, sin que el despacho halle necesario integrarlos en un solo documento, en cuanto que la manera de estructurar el contenido y presentar los argumentos, del segundo texto frente al primero, no ofrece lugar a confusión entre el alcance de uno y otro, sino que por el contrario se complementan unívocamente, respetando lo dispuesto en el inciso final del artículo 173 de dicha normativa.

3.3. En relación con los límites materiales: se verifica que el escrito de reforma está referido a los hechos, pruebas y direcciones de notificación de la demanda introductoria, sin que en modo alguno se procure sustituir, completa o parcialmente, a alguna de las partes o pretensiones iniciales, de modo tal que su contenido versa sobre las materias premitidas por el artículo 173, numerales 2 y 3 del C.P.A.C.A.

3.3.1. Ahora bien, en cuanto a los cargos, el memorial bajo estudio se expresa sobre ellos bajo el título: «NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN», desarrollado por los accionantes en más de 37 páginas, de las 41

⁸ ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1o del artículo 65 de este Código.

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación.

que hacen parte del documento (ver folios 49-89), es decir, que la presente reforma versa predominantemente sobre las razones de derecho por las que se alega que el acto demandado está viciado de nulidad.

3.3.2. En este sentido, el nuevo análisis elaborado por los demandantes aborda los dos ejes que, según la jurisprudencia citada, definen este componente de la demanda referido a los fundamentos de derecho de las pretensiones. En el primero, que consiste en la identificación de las disposiciones presuntamente infringidas, se dedican a condensarlas en el siguiente listado enunciativo:

Artículos 1, 3, 13, 40, 126, 258 y demás normas concordantes de la Constitución Política de Colombia.

Artículos (sic) 11 de la Ley 1437 de 2011

Artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Resolución 606 de 2006 del Ministerio de Ambiente

Artículo 74 del Acuerdo de la Asamblea Cosporativa de la CAR Número 018 del 4 de abril de 2002

Decreto 2241 de 1986, especialmente los artículos 1 a 5

3.3.3. En el segundo, que consiste en la explicación de los motivos jurídicos en que sustentan las causales de nulidad invocadas, profundizan en algunas de las consideraciones del libelo inicial y adicionan otras nuevas, desarrolladas bajo siete (7) acusaciones concretas: «4.1.- *Violación directa y desconocimiento de los artículos 1° y 40 de la Constitución Política de Colombia*»; «4.2.- *Violación directa del artículo 2° de la Resolución 606 de 2006 por incumplimiento del requisito habilitante*»; «4.3.- *Violación al artículo 40 constitucional derivado de la limitación a la libre concurrencia para elegir y ser elegido*»; «4.4.- *Violación directa del artículo 4° y 5° de la Resolución 606 de 2006 derivada de irregularidades en el procedimiento de elección / los representantes legales de las organizaciones no fueron los electores*»; «4.5.- *Violación al régimen de conflicto de intereses / art. 11 Ley 1437 de 2011 / art. 74 del Acuerdo de la Asamblea Corporativa número 018 del 4 de abril de 2002*; «4.6.- *Violación directa del artículo 126 de la Constitución Política*»; (g) «4.7.- *Violación del artículo 258 C.N. y de los arts. 1 a 5 del Decreto 2241 de 1986. Desconocimiento del principio “un hombre, un voto”. Desconocimiento del inciso segundo art. 4 de la resolución 606 de 2006*».

3.3.4. Al respecto, el despacho destaca que, en el trámite del medio de control de nulidad electoral, el legislador especial introdujo una condición *sine qua* non la parte actora no puede adicionar ni modificar los cargos inicialmente formulados contra el acto impugnado, por vía de reforma, cual es: «*que no haya operado el fenómeno de la caducidad*», tal como lo establece el artículo 278 de la Ley 1475 de 2019 y lo ha reiterado enfáticamente esta Sección, que en sentencia reciente⁹, retomó la línea jurisprudencial sobre el denominado «cargo caducado», así:

“La Sala considera pertinente acotar la línea jurisprudencial en este asunto y para efectos de determinar qué se entiende por cargo caducado; en

⁹ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN QUINTA. Cita incluida en la providencia del 30 de agosto de 2017, rad. 13001-23-33-000-2016-00051-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

términos generales es el cargo nuevo propuesto en la corrección de la demanda cuando ya ha operado la caducidad prevista para la acción de nulidad electoral. En forma más concreta, la jurisprudencia ha decantado el tema:

En sentencia de 23 de marzo de 2006¹⁰: son hechos nuevos, para significar adición en los presupuestos de las irregularidades, así por ejemplo, agregar nombres y números de cédulas en los casos de suplantación.

En sentencia de 19 de julio de 2006¹¹, los cargos caducados se ataron a las actividades de extender los cargos o ampliar los casos inicialmente consignados en la demanda.

En fallo de 29 de junio de 2007¹², los cargos caducados fueron asociados con los “aspectos importantes” como: i) pretensiones, ii) causa petendi (cargos e imputaciones); iii) las partes y iv) los cargos. Así que no encuadra dentro de este concepto ni la ampliación o supresión de los medios de prueba ni el abundar en razones frente a cada uno de los cargos formulados.

En sentencia de 2 de octubre de 2008¹³: el cargo caducado conlleva dos eventos: i) nuevas imputaciones; ii) nuevos cargos.

En sentencia de 11 de marzo de 2010¹⁴ se incluyó dentro del concepto de cargo caducado: la adición de un nuevo demandado; nuevos cargos; nuevas imputaciones y casos nuevos. Incluso se incluyó, el evento en que en la demanda original únicamente se menciona el cargo sin determinar los presupuestos correspondientes y luego, se completa en la corrección (...).

En resumen, se tendrán como cargos caducados si una vez operada la caducidad de la acción, por vía de la corrección o de la reforma de la demanda, se traen nuevas imputaciones; nuevos cargos; casos nuevos; hechos nuevos que adicionen los presupuestos de las irregularidades; extender cargos o ampliar los casos inicialmente consignados en la demanda; adicionar aspectos importantes como: pretensiones, causa petendi (cargos e imputaciones) y partes y, finalmente, adicionar nuevo demandado y cargo completado en la corrección o reforma, pero sólo mencionado -en la demanda original- en forma indeterminada. (Subrayados en el original)¹⁵.

3.3.5. En este contexto, es preciso recordar que el término de caducidad es de treinta (30) días, «*cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral*», el cual se computa a partir del día siguiente al que se profiere «*si la elección se declara en audiencia pública*», según el artículo 164, numeral 2, literal a) del C.P.A.C.A., tal como acontece en el caso *sub judice*, donde el acto de elección de los representantes de las entidades sin ánimo de lucro ante el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, señores Luis Alejandro Motta, Andrés Iván Garzón (principales) y Juan Carlos Calderón (suplente), data del 29 de octubre de 2019¹⁶.

¹⁰ Exp. 3906.

¹¹ Exp. 4017.

¹² Exp. 3954-3964.

¹³ Exp. 2007-00236-01.

¹⁴ Exp. 2007-00569-01.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN QUINTA. Sentencia del 12 de septiembre de 2013, rad. 23001233100020110063901, M.P. Susana Buitrago Valencia.

¹⁶ Fols. 12 y ss. del cuaderno anexo a la demanda.

3.3.6. En consecuencia, el término de caducidad se cumplió el pasado 12 de diciembre, fecha en que se radicó el libelo introductorio, tal como se puso de presente en el auto admisorio del 13 de enero de 2020, por lo que fuerza concluir que los cargos contenidos en el memorial de reforma a la demanda se encuentran caducados, en cuanto aquel se interpuso el 17 de enero de 2020, a las 3:12 pm¹⁷, de manera que procede su rechazo por extemporáneos.

3.3.7. Por otra parte, en relación con los hechos modificados, observa el despacho que mientras los dos primeros corresponden a lo expresado en los puntos 6 y 10 del libelo introductorio, respetando su núcleo fáctico y jurídico, el tercero relata un hecho nuevo, explicando su fundamento jurídico más allá del concepto de la violación contenido en dicho escrito, en cuanto alega la presunta infracción del literal e), del artículo 5°, de la Resolución 606 del 2006 que, al fijar las pautas del procedimiento electoral en cuestión, señaló que *«los candidatos deberán intervenir en la reunión, con el fin de exponer brevemente su propuesta de las acciones ambientales que impulsarán en el caso de ser elegidos»*, lo cual configura un cargo nuevo que está llamado a ser rechazado, por estar caducado.

3.3.8. Finalmente, respecto en el acápite de pruebas, la parte actora: (i) aclara de forma genérica el objeto y fin de los testimonios pedidos en su demanda, al manifestar que *«(...) están orientados a acreditar la forma, tiempo, modo y lugar como con (sic) ocurrieron las irregularidades en el proceso de elección (...)»*; (ii) solicita el testimonio de *«(...) los Procuradores Judiciales II Ambientales y Agrarios 25 y 27 de Bogotá, Drs. RUTH MIREYA NÚÑEZ y MAURICIO PEÑARETE, quienes en su condición de Agentes del Ministerio Público acompañaron este proceso (...)»*; (iii) requiere que se oficie a la CAR- Cundinamarca para que allegue al expediente los antecedentes administrativos del acto acusado, entre otros documentos relacionados con el procedimiento electoral y *«al presidente de la asamblea para que realice la entrega de las listas de inscripción al evento en original y copia»*; y (iv) pretende que se decreten y practiquen ocho (8) testimonios nuevos, sin especificar los hechos sobre los que recaerá estos.

3.3.9. En este punto, considera el magistrado sustanciador que tales medios de convicción, en principio, recaen sobre los hechos de la demanda y su reforma, a la vez que están relacionados con una de las causales de nulidad que se invocan, según los cargos admitidos, por lo que se admitirá su solicitud, sin perjuicio de lo que se decida sobre su decreto en la audiencia inicial, según lo establecido en el artículo 180, numeral 10 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

4. Cuestión final.

En escrito radicado en la Secretaría de la Sección el 17 de enero de 2020, los demandantes solicitan que *«(...) se sirva corregir el error de imprenta que se observa en el numeral segundo de la parte resolutive del auto admisorio de la demanda , relacionado con el nombre correcto de la Corporación Autónoma que*

¹⁷ Folios 89 del Cuaderno No. 1 del expediente.

se dispuso vincular, ya que no se trata de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía sino de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca».

Al respecto, el despacho accederá a lo pedido, de conformidad con el artículo 286¹⁸ del Código General del Proceso, aplicable al medio de control de nulidad electoral por remisión expresa de los artículos 296 y 306 del C.P.A.C.A., que el cual dispone que toda providencia en que se haya incurrido en error, por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, contenidas en la parte resolutive o que influyan en ella, puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte.

Por tal razón, se ordenará por Secretaría corregir el auto admisorio, en su numeral 2, literal a), para que se vincule al proceso y se notifique del auto admisorio de la demanda y de esta providencia al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a través de su director general.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la reforma a la demanda presentada por la señora Aura Helena Silva Carrillo y el señor Andrés Plazas, radicada con el número 11001-03-28-000-2019-00093-00, en cuanto a la adición de los hechos número 6 y 10 del libelo inicial, las pruebas solicitadas y las direcciones para efectos de notificaciones, según las consideraciones de este proveído, y en consecuencia, disponer:

1. Notifíquese personalmente a los señores Luis Alejandro Motta, Andrés Iván Garzón y Juan Carlos Calderón, en la forma prevista en el numeral 1°, literal a) del artículo 277 del CPACA. En caso de no poder efectuarse dicha diligencia, continúese con el trámite establecido en el mismo numeral.

2. Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, a los siguientes sujetos procesales:

- a) Al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a través de su director general.
- b) Al director general de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

¹⁸ “**ARTÍCULO 286. CORRECCIÓN DE ERRORES ARITMÉTICOS Y OTROS.** Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto.

Si la corrección se hiciera luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso.

Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.”

c) A la agente del Ministerio Público.

3. Córrase traslado de la demanda por el término de quince (15) días, en los términos establecidos en el artículo 279 del CPACA.

4. Notifíquese por estado a la parte actora.

5. Infórmese a la comunidad la existencia del proceso por medio de la página web de esta Corporación.

6. Adviértasele a la autoridad vinculada en calidad de tercera interesada que, durante el término para contestar la demanda, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes del acto acusado que se encuentren en su poder y que el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (*Art. 175 párrafo 1° del CPACA*).

SEGUNDO: RECHAZAR la reforma a la demanda presentada por la señora Aura Helena Silva Carrillo y el señor Andrés Plazas, radicada con el número 11001-03-28-000-2019-00093-00, en cuanto a la adición del hecho número 16 y los demás cargos desarrollados bajo el título: «*NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN*», según las consideraciones de este proveído.

TERCERO: Por Secretaría **CORRÍJASE** el numeral 2, literal a), del auto admisorio de la demanda, del 13 de enero de 2020, en el sentido de notificar personalmente de su contenido: «a) Al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma regional de Cundinamarca, a través de su director general».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado