



REFORMA DE LA DEMANDA – Finalidad / REFORMA DE LA DEMANDA – Límites y alcance / REFORMA DE LA DEMANDA - Oportunidad para su presentación / CARGOS DE LA DEMANDA – Elementos / REFORMA DE LA DEMANDA – Eventos en que la reforma de los hechos comporta o no cargos nuevos

[L]a reforma de la demanda ha sido comprendida como una garantía procesal que salvaguarda el derecho de acceso a la administración de justicia, al permitir al demandante enmendar los errores o vacíos en los que pudo haber incurrido en el escrito inicialmente presentado, "...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. (...). Resulta pertinente relatar los aspectos más importantes del tratamiento jurisprudencial que, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ha recibido la institución de la reforma de la demanda en materia electoral, guiados principalmente por dos (2) aspectos, esto es, por la (i) extensión de su alcance; así como (ii) por los numerosos condicionamientos a los cuales ha sido sometida su procedencia. (...). En lo concerniente a la extensión de las alteraciones que pueden ser realizadas a la demanda (...) éstas pueden recaer, en principio, sobre las partes, los hechos, las pretensiones y las pruebas, como resultado de un procedimiento de integración normativa que conjuga, además de los mandatos del artículo 278 del CPACA, las previsiones normativas contenidas en el artículo 173 de ese mismo estatuto. En relación con los condicionamientos ordinarios que se desprenden del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011, que deben analizarse con las exigencias impuestas por el artículo 278 Ibídem la jurisprudencia de la Sección Quinta de esta Corporación, ha clasificado dos (2) categorías, atinentes a (i) la oportunidad para su presentación y (ii) a los límites sustanciales que deberán ser cumplidos, luego de que con la reforma se proponen cargos nuevos que sustentan la solicitud de anulación del acto declarativo de la elección cuestionado. Respecto de la oportunidad, con apoyo en la literalidad del artículo 278 del CPACA, esta Sala de Decisión ha afirmado que la reforma al libelo introductorio deberá ser presentada dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio al demandante. [E]n cuanto a los límites sustanciales, la jurisprudencia de la Sección Quinta ha precisado que con las modificaciones que se postulan al libelo introductorio, se podrán allegar nuevos cargos de nulidad, siempre y cuando no haya operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad electoral, establecido en el literal (a) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA. (...). [E]l término "cargo" dispone de una estructura binaria, comoquiera que, además de la causal o causales de nulidad que se aleguen—fundamento normativo de la noción—, aquél supone la exposición de los motivos de hecho y de derecho, por los cuales la parte actora considera que el acto de elección censurado se opone al ordenamiento jurídico y, por consiguiente, debe ser anulado, en lo que se constituye como el concepto de la violación que soporta a la demanda. Las modificaciones operadas a cualquiera de estos (2) elementos —ya sea de forma conjunta o independiente— conlleva entonces admitir la presencia de un cargo nuevo. No obstante, (...) la identificación de un cargo nuevo por la modificación del concepto de la violación expuesto en la demanda parece un poco más compleja. Ello, por cuanto en éste pueden igualmente exponerse hechos o circunstancias fácticas que, (...) resultan ser una de las categorías sobre las que puede recaer la reforma de una demanda. (...). Por lo anterior, resulta necesario definir criterios claros que permitan determinar cuándo, con las modificaciones aportadas al libelo introductorio, se alteran efectivamente los hechos; y cuándo la reforma de las circunstancias fácticas, conlleva una alteración del concepto de la violación, materializando, de esta manera, la existencia de un cargo nuevo, sobre el que deberá analizarse si fue o no formulado dentro del término de presentación



oportuna del medio de control de nulidad electoral, so pena de su rechazo. (...). La reforma de los hechos no comporta la alegación de cargos nuevos, cuando: (i) la modificación fáctica realizada respeta el núcleo esencial y fáctico expuesto en el concepto de la violación, (ii) la alteración de los hechos no supone nuevos reproches o irregularidades distintas a las plasmadas en la demanda; (iii) la reforma de la demanda profundiza en los hechos puestos en consideración desde el escrito originario. Las modificaciones aportadas a los hechos constituyen un cargo nuevo, cuando las alteraciones dan cuenta de nuevas imputaciones fácticas, que conllevan a efectuar un análisis del concepto de la violación distinto al planteado en la demanda. (...). [E]l Despacho luego de comparar la demanda inicialmente presentada y su escrito reformatorio advierte que (...) es lo procedente admitir la reforma de la demanda en los anteriores aspectos [hechos 1, 2, 4 y 6], pues como se demostró la modificación no constituye hechos nuevos, sino que se precisan los actos contentivos de las situaciones ya expuestas con el escrito inicial. (...). El Despacho, luego de comparar dicho texto [acápito titulado “de la causal de nulidad invocada”] con la demanda inicial, advierte que no se trata de un cambio significativo y tampoco de la proposición de un nuevo cargo de violación, solamente consiste en la ampliación de la explicación de la presunta infracción del artículo 1º de la Ley 1263 de 2008, ya expuesta. (...). De igual manera, el Despacho advierte que dicho cambio, se trata de la precisión de una información expuesta por el actor en el escrito inicial, lo que impone que el mismo deba ser aceptado porque no desconoce el núcleo esencial y fáctico expuesto en el concepto de la violación de la demanda. Por lo anterior, se concluye que la reforma de la demanda no incurre en la alteración de los hechos que implique la formulación de nuevos reproches o irregularidades distintas a las plasmadas inicialmente; sino que procura por profundizar en la situación fáctica formulada con el escrito inicial. (...). Advierte el Despacho que tal petición [modificación del acápito de pruebas] deviene procedente según los términos señalados en los artículos 278, 212 y 173.2 del CPACA, lo que impone que deba admitirse la reforma de la demanda en este sentido, advirtiendo que respecto de su decreto y práctica se resolverá en la instancia legalmente prevista para tal actuación.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Se rechaza la solicitud por extemporánea

Finalmente, el demandante solicitó que se suspendiera de manera provisional los efectos jurídicos del Acuerdo No. 033 de 19 de diciembre de 2019, por medio del cual se declaró la elección del señor JUAN DAVID ARANGO GARTNER, como Director General de CORPOCALDAS, periodo 2020-2023. [E]s claro que la solicitud de medida cautelar debe presentarse antes i) del vencimiento del término de caducidad de la acción de nulidad electoral; y, ii) de que se decida sobre la admisión de la demanda. De acuerdo con lo expuesto, el Despacho concluye que la petición de suspender provisionalmente el acto de elección acusado de ilegal será rechazada, pues se presentó cuando ya acaeció el fenómeno de la caducidad y con posterioridad a la admisión de la demanda electoral. En efecto, teniendo en consideración que la elección demandada fue declarada el 19 de diciembre de 2019, de conformidad con el literal a) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, el término de caducidad de la acción feneció el 21 de febrero de 2020. (...). Así las cosas, no hay duda que la petición cautelar elevada el 10 de junio de 2020, se presentó con posterioridad a la ocurrencia de la caducidad de la acción electoral - 21 de febrero del mismo año-, lo que impone que deba ser rechazada por extemporánea. Sumado a lo anterior, solo con el ánimo de ahondar en razones, valga señalar que la suspensión provisional se presentó cuando ya se había dictado el auto admisorio de la demanda que data del 11 de marzo de 2020, situación que también conlleva su rechazo.



NOTA DE RELATORÍA: De la reforma de la demanda como una garantía procesal del derecho de acceso a la administración de justicia, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 3 de febrero de 2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2019-00093-00. En cuanto a los aspectos sobre los cuales puede versar la reforma de la demanda en materia electoral y los límites que deben ser observados, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 28 de marzo de 2019, M.P. Alberto Yepes Barreiro Rad. 47001-23-33-000-2018-00242-01. Con respecto a la noción de cargo y lo concerniente a la ampliación del concepto de la violación que implica la transformación del cargo de nulidad en el proceso electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de Sala de 11 de diciembre de 2014, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2014-00111-00(S). Respecto de las modificaciones a los hechos que no constituyen un cargo nuevo, cuando respetan el núcleo fáctico y jurídico del concepto de violación propuesto en el escrito introductorio, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de: 3 de febrero de 2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2019-00093-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 15 de noviembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2018-00220-01; y, Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 11 de diciembre de 2014, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 2014-00111-00. Respecto de las modificaciones aportadas a los hechos que constituyen un cargo nuevo, cuando las alteraciones dan cuenta de nuevas imputaciones fácticas que conllevan a efectuar un análisis del concepto de la violación distinto al planteado en la demanda, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 7 de diciembre de 2018, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 2018-00617; Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 28 de noviembre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2018-00113; y, Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 11 de diciembre de 2014, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 2014-00111-00. Frente a la oportunidad para solicitar la medida cautelar de suspensión provisional en el proceso electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 27 de junio de 2013, C.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2013-00008-00. En cuanto a la presentación de la solicitud de medida cautelar y que debe radicarse siempre antes de la admisión de la demanda, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 30 de junio de 2016, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 85001-23-33-000-2016-00063-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de febrero de 2017, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E), Rad. 41001-23-33-000-2016-00080-01.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 173 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 212 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 277 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 278

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00052-00

Actor: CARLOS ALBERTO ARIAS JIMÉNEZ





Demandado: JUAN DAVID ARANGO GARTNER - DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS, PERIODO 2020-2023

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL - Admite reforma de la demanda y rechaza solicitud de suspensión provisional

AUTO

El Despacho procede a pronunciarse sobre la reforma de la demanda de nulidad electoral presentada por el señor **CARLOS ALBERTO ARIAS JIMÉNEZ** contra la elección del señor **JUAN DAVID ARANGO GARTNER**, Director General de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, periodo 2020-2023.

I. ANTECEDENTES

1. El señor **CARLOS ALBERTO ARIAS JIMÉNEZ**, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contra el Acuerdo No. 033¹ de 19 de diciembre de 2019, expedido por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Caldas –CORPOCALDAS–, por medio del cual se declaró la elección del señor **JUAN DAVID ARANGO GARTNER**, como Director General de dicha entidad administrativa del orden nacional para el periodo 2020-2023.
2. Mediante auto de 11 de marzo de 2020, el Despacho admitió la demanda.
3. El 1º de septiembre de 2020, se fijó como fecha para la celebración de la audiencia inicial el 9 del mismo mes y año.
4. Previo a la realización de dicha diligencia, la parte demandante solicitó la nulidad de lo actuado, advirtiendo que no se había tramitado la reforma de la demanda, petición anulatoria de la cual se corrió traslado a las partes el 8 de septiembre de 2020.
5. Mediante providencia de 18 de septiembre de 2020, el Despacho resolvió:

“PRIMERO: ANULAR lo actuado a partir del auto de 1º de septiembre de 2020, inclusive, por medio del cual se citó a las partes para la celebración de la audiencia inicial, según las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Se **ORDENA** a la Secretaría de la Sección Quinta que adelante las gestiones pertinentes a fin de incorporar al expediente, en debida forma, los escritos allegados por la parte demandante mediante correos electrónicos que datan del 10 de junio y 1 de julio de 2020, junto con sus anexos, acto seguido pasará el expediente al Despacho de la Magistrada Ponente para su respectivo trámite”.

¹ Folios 8-10.



Lo anterior, al concluir que el 10 de junio y el 1º de julio de 2020, la parte demandante remitió con destino al expediente de la referencia, vía correo electrónico, escritos con los cuales pretende reformar la demanda, los que no llegaron al buzón electrónico de la Sección Quinta del Consejo de Estado porque no superaron los filtros de seguridad impuestos para que no represente peligro de virus o de suplantación del remitente.

3. DE LA REFORMA DE LA DEMANDA

Con escritos remitidos el 10 de junio y el 1º de julio de 2020, el demandante presentó reforma de su demanda, en texto integrado, con los cuales, en síntesis: **i)** precisó algunas fechas e individualizó algunos actos administrativos en los hechos números 1, 2, 4, y 6; **ii)** allegó pruebas; **iii)** renunció a la petición probatoria y **iv)** solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto de elección demandado, todo lo cual se ampliara en detalle más adelante.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Este Despacho es competente para resolver sobre la admisión de la reforma de la demanda, según lo dispuesto en los artículos 278 y 125 del CPACA.

2. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE

La parte demandante fue notificada del auto admisorio de la demanda el 13 de marzo de 2020 y solicitó la reforma el 10 de junio y 10 de julio de 2020 del mismo año.

Al respecto, debe advertirse que mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del Consejo Superior de la Judicatura se suspendieron los términos judiciales en todo el país a partir del 16 de marzo de 2020, medida que fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2020, con ocasión de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud en el territorio nacional por la declaratoria de pandemia del coronavirus COVID-19. Así las cosas, el término de tres (3) días previstos por el artículo 278 del CPACA, que tenía el actor para reformar su demanda feneció el 3 de julio de 2020, y toda vez que el primer escrito se presentó con anterioridad a dicha fecha -10 de junio de 2020-, es lo pertinente tener por presentado, en oportunidad, su escrito.

3. DE LA REFORMA DE LA DEMANDA ELECTORAL

Respecto de la reforma de la demanda electoral, el artículo 278 del CPACA, norma especial para los trámites judiciales electorales, dispone:

“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”.

Según el desarrollo jurisprudencial de la Sección Quinta, la reforma de la demanda ha sido comprendida como una garantía procesal que salvaguarda el derecho de acceso a la administración de justicia, al permitir al demandante enmendar los errores o vacíos en los que pudo haber incurrido en el escrito inicialmente presentado, “...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.”²

De esta manera, las modificaciones aportadas a la demanda no solo contribuyen a satisfacer necesidades de raigambre procesal, sino, a la vez, cuentan con efectos sustantivos, relativos a la materialización de algunos de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política de 1991, e incluso en el derecho convencional³.

Resulta pertinente relatar los aspectos más importantes del tratamiento jurisprudencial que, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ha recibido la institución de la reforma de la demanda en materia electoral, guiados principalmente por dos (2) aspectos, esto es, por la **(i)** extensión de su alcance; así como **(ii)** por los numerosos condicionamientos a los cuales ha sido sometida su procedencia, que dan cuenta que, lejos de ser una facultad absoluta en beneficio de la parte actora, su operatividad dispone de ciertos límites que deben ser irrestrictamente observados⁴.

En lo concerniente a la extensión de las alteraciones que pueden ser realizadas a la demanda la Sala Especializada en asuntos electorales del alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha concluido que éstas⁵ pueden recaer, en principio, sobre las partes, los hechos, las pretensiones y las pruebas, como resultado de un procedimiento de integración normativa que conjuga, además de los mandatos del artículo 278 del CPACA, las previsiones normativas contenidas en el artículo 173 de ese mismo estatuto.

En relación con los condicionamientos ordinarios que se desprenden del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011, que deben analizarse con las exigencias impuestas por el artículo 278 *Ibidem* la jurisprudencia de la Sección Quinta de esta Corporación, ha clasificado dos (2) categorías, atinentes a **(i)** la oportunidad para su presentación y **(ii)** a los límites sustanciales que deberán ser cumplidos, luego de que con la reforma se proponen cargos nuevos que sustentan la solicitud de anulación del acto declarativo de la elección cuestionado.

Respecto de la oportunidad, con apoyo en la literalidad del artículo 278 del

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2019-00093-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Auto de 3 de febrero de 2020.

³ Ver, art. 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 47001-23-33-000-2018-00242-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Auto de 28 de marzo de 2019.

⁵ Las alteraciones.



CPACA, esta Sala de Decisión ha afirmado que la reforma al libelo introductorio deberá ser presentada dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto admisorio al demandante.

Por otro lado, en cuanto a los límites sustanciales, la jurisprudencia de la Sección Quinta ha precisado que con las modificaciones que se postulan al libelo introductorio, **se podrán allegar nuevos cargos de nulidad, siempre y cuando no haya operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de nulidad electoral**, establecido en el literal (a) del numeral 2º del artículo 164⁶ del CPACA.

En lo que atiende a la noción de “cargo”, plasmada en la norma que se comenta (art. 278 del CPACA.), la Sección Quinta⁷ ha expresado:

“Bajo este panorama, es menester aclarar lo que se entiende por la expresión “cargos” contenida en el artículo 278 del CPACA con la finalidad de determinar si en el caso concreto, la señora Adelaida Tuesta Colmenares introdujo nuevos “cargos” en su escrito de reforma a la demanda una vez acaecida la caducidad.

La Sala considera que el término “cargos” es equivalente 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. **Dicha palabra es compleja, pues abarca no solo las disposiciones normativas en las 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.**

Siguiendo esta misma línea argumental señala la doctrina que “en la demanda contencioso administrativa deberá hacerse referencia a la causal que se invoque, delimitando sus presupuestos y su fundamentación legal.”

Tratándose de actos electorales, las causales con base en las cuales se puede cuestionar la legalidad del acto se encuentran consagradas en los artículos 137 y 275 del CPACA. **De la misma forma, el concepto de la violación será aquel que desarrolle la parte demandante con base en los elementos, que, a su juicio, evidencien que se configuró alguna de las causales antes anotadas.** (Negrilla y subrayas fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, el término “cargo” dispone de una estructura binaria, comoquiera que, además de la causal o causales de nulidad que se aleguen—fundamento normativo de la noción—, aquél supone la exposición de los motivos de hecho y de derecho, por los cuales la parte actora considera que el acto de elección censurado se opone al ordenamiento jurídico y, por consiguiente, debe ser anulado, en lo que se constituye como el concepto de la violación que

⁶ “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...”.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00111-00(S). M.P. Alberto Yepes Barreiro. Auto de Sala de 11 de diciembre de 2014.



soporta a la demanda.

Las modificaciones operadas a cualquiera de estos (2) elementos –ya sea de forma conjunta o independiente– conlleva entonces admitir la presencia de un cargo nuevo.

No obstante, y aunque advertir una nueva proposición anulatoria pueda ser mucho más simple cuando el cargo de nulidad de la demanda es reemplazado o acompañado por la alegación de una nueva norma de nulidad, como podría ocurrir luego de que en el libelo introductorio se alega la falta de requisitos o calidades constitucionales del elegido –art. 275.5 del CPACA. – y en la reforma se ventila una irregularidad acaecida en el proceso de escrutinio o votación –v. gr. art. 275.4 *ejusdem*–, la identificación de un cargo nuevo por la modificación del concepto de la violación expuesto en la demanda parece un poco más compleja.

Ello, por cuanto en éste⁸ pueden igualmente exponerse hechos o circunstancias fácticas que, como se vio, resultan ser una de las categorías sobre las que puede recaer la reforma de una demanda, de conformidad con el artículo 173 del CPACA.

Este dilema ha sido objeto de desarrollo por parte de la Sección Quinta:

“Aunque en primera medida se puede afirmar que la adición corresponde a los hechos, lo cual estaría permitido según el tenor del numeral 2º del artículo 173 del CPACA, lo cierto es que esta “añadidura” contemplada en el escrito de la reforma concierne a una ampliación del concepto de la violación. 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.”⁹

Por lo anterior, resulta necesario definir criterios claros que permitan determinar cuándo, con las modificaciones aportadas al libelo introductorio, se alteran efectivamente los hechos; y cuándo la reforma de las circunstancias fácticas, conlleva una alteración del concepto de la violación, materializando, de esta manera, la existencia de un cargo nuevo, sobre el que deberá analizarse si fue o no formulado dentro del término de presentación oportuna del medio de control de nulidad electoral, so pena de su rechazo.

Pues bien, la lectura de las diferentes providencias que han sido proferidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado, durante la vigencia de la Ley 1437 de 2011, permiten esbozar las siguientes reglas:

⁸ El concepto de la violación.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00111-00(S). M.P. Alberto Yepes Barreiro. Auto de Sala de 11 de diciembre de 2014.



a. Las modificaciones aportadas a los hechos no constituyen un cargo nuevo, cuando las alteraciones respetan el núcleo fáctico y jurídico del concepto de violación propuesto en el escrito introductorio¹⁰

La reforma de los hechos no comporta la alegación de cargos nuevos, cuando: **(i)** la modificación fáctica realizada respeta el núcleo esencial y fáctico expuesto en el concepto de la violación, **(ii)** la alteración de los hechos no supone nuevos reproches o irregularidades distintas a las plasmadas en la demanda; **(iii)** la reforma de la demanda profundiza en los hechos puestos en consideración desde el escrito originario.

b. Las modificaciones aportadas a los hechos constituyen un cargo nuevo, cuando las alteraciones dan cuenta de nuevas imputaciones fácticas, que conllevan a efectuar un análisis del concepto de la violación distinto al planteado en la demanda¹¹.

4. DEL CASO CONCRETO

Corresponde al Despacho resolver si admite o no la reforma de la demanda presentada, en término, por el señor **CARLOS ALBERTO ARIAS JIMÉNEZ**.

Como ya se expuso el demandante reformó la demanda electoral, el Despacho luego de comparar la demanda inicialmente presentada y su escrito reformativo advierte que la modificación recae en:

1. Respecto de los hechos

1.1. En el hecho número 1, se incluyó la mención del Acuerdo No. 009 de 20 de diciembre de 2006, acto contentivo del nombramiento de **JUAN DAVID ARANGO GARNER** como Director de **CORPOCALDAS**, para el periodo 2007-2009.

La anterior modificación se limita a precisar el acto, con su número y fecha, pues ya se había afirmado en la demanda la existencia de dicho nombramiento, además, se aclaró que el periodo fue 2007-2009 y no 2007-2011.

1.2. Respecto del hecho número 2, solamente se precisó el número del acta de posesión -01 de enero de 2007-.

1.3. En el hecho número 4, únicamente se menciona el número del acta de posesión -035 de enero de 2016-.

¹⁰ Al respecto, puede consultarse autos de: tres (3) de febrero de dos mil veinte. Rad. 2019-00093-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho. Rad. 2018-00220-01, M.P. Rocío Araújo Oñate y; once (11) de diciembre de dos mil catorce. Rad. 2014-00111-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹¹ Al respecto, puede consultarse autos de: siete (7) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Rad. 2018-00617, M.P. Alberto Yepes Barreiro; veintiocho (28) de noviembre de 2018. Rad. 2018-00113, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio y; once (11) de diciembre de dos mil catorce. Rad. 2014-00111-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



1.4. El hecho número 6º, se modifica solo en el sentido de precisar que el acta de posesión es la 014 de 2020.

Así las cosas, se concluye que es lo procedente admitir la reforma de la demanda en los anteriores aspectos, pues como se demostró la modificación no constituye hechos nuevos, sino que se precisan los actos contentivos de las situaciones ya expuestas con el escrito inicial.

2. En el acápite titulado “de la causal de nulidad invocada”, en el último párrafo se agregó la expresión “...el cual consagra la prohibición de reelección por más de una (01) vez del Director de las Corporaciones Autónomas Regionales”.

El Despacho, luego de comparar dicho texto con la demanda inicial, advierte que no se trata de un cambio significativo y tampoco de la proposición de un nuevo cargo de violación, solamente consiste en la ampliación de la explicación de la presunta infracción del artículo 1º de la Ley 1263 de 2008, ya expuesta.

No sobra señalar que, en el concepto de la violación, el actor agregó (fl. 4) la mención del Acuerdo No. 009 de 20 de diciembre de 2006, aludiendo a que con el mismo el demandando fue nombrado como director del **CORPOCALDAS**, mientras que en la demanda inicial sostuvo que desconocía el número y fecha del acto.

De igual manera, el Despacho advierte que dicho cambio, se trata de la precisión de una información expuesta por el actor en el escrito inicial, lo que impone que el mismo deba ser aceptado porque no desconoce el núcleo esencial y fáctico expuesto en el concepto de la violación de la demanda.

Por lo anterior, se concluye que la reforma de la demanda no incurre en la alteración de los hechos que implique la formulación de nuevos reproches o irregularidades distintas a las plasmadas inicialmente; sino que procura por profundizar en la situación fáctica formulada con el escrito inicial.

4. El actor modificó el acápite de pruebas de su demanda en el sentido de suprimir la solicitud de oficiar a CORPOCALDAS y, en su lugar, anexó los siguientes documentos:

4.1. Copia del Acuerdo No. 009 de 20 de diciembre de 2007 de CORPOCALDAS.

4.2. Acta de posesión No. 001 de 2 de enero de 2007 de **JUAN DAVID ARANGO GARTNER** como director de CORPOCALDAS, periodo 2007-2009.

4.3. Acta de posesión No. 035 de 31 de enero de 2016 de **JUAN DAVID ARANGO GARTNER** como director de CORPOCALDAS, periodo 2016-2019.



4.4. Acta de posesión No. 014 de 1 de enero de 2020 de **JUAN DAVID ARANGO GARTNER** como director de **CORPOCALDAS**, periodo 2020-2023.

Advierte el Despacho que tal petición deviene procedente según los términos señalados en los artículos 278, 212 y 173.2 del CPACA, lo que impone que deba admitirse la reforma de la demanda en este sentido, advirtiendo que respecto de su decreto y practica se resolverá en la instancia legalmente prevista para tal actuación.

5. Finalmente, el demandante **solicitó que se suspendiera de manera provisional los efectos jurídicos del Acuerdo No. 033 de 19 de diciembre de 2019**, por medio del cual se declaró la elección del señor **JUAN DAVID ARANGO GARTNER**, como Director General de **CORPOCALDAS**, periodo 2020-2023.

En este sentido, debe precisarse que el artículo 277 del CPACA, dispone:

“Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:

(...)

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

Al respecto, esta Sección en auto de 27 de junio de 2013¹²

“La Sala tiene en cuenta que si bien es cierto el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. establece literalmente que la solicitud de suspensión provisional “debe solicitarse en la demanda”, tal expresión, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, al tiempo que la tutela judicial efectiva, no puede entenderse de una manera exegética.

Para mayor claridad sobre el punto, se precisa que de conformidad con el artículo 277 del C.P.A.C.A., existen dos posibles interpretaciones frente a la oportunidad en la que se puede solicitar la medida cautelar de suspensión provisional, en el marco de un proceso electoral: (i) ésta solo puede presentarse en la demanda y; (ii) o con posterioridad a la presentación de ésta, **siempre y cuando la solicitud se haya presentado antes de la admisión de la demanda y en vigencia del término de caducidad**, independientemente de que se radique con la misma, o posteriormente en escrito separado, corresponde al juez hacer el estudio de la misma.

La exigencia en cuanto a que se haga antes de la caducidad, es apenas obvia si se tiene en cuenta que la misma se predica de la demanda y como “en ella” es que debe solicitarse la medida, no puede correr la suspensión provisional una suerte distinta del escrito petitorio al que se entiende conexo.

¹² Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto de 27 de junio de 2013. Radicado: 11001-03-28-000-2013-00008-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.



(...)

Ahora bien, el condicionamiento relativo a la solicitud previa a la admisión de la demanda, igualmente resulta apenas natural, puesto que de conformidad con lo normado en el artículo 277 del C.P.A.C.A. es allí donde debe resolverse.

Nótese que la solicitud de la medida cautelar, cuando se hace con posterioridad a la presentación de la demanda, no se adecúa a los supuestos de reforma de la misma, y por tanto, a ella no pueden aplicársele dichas reglas, pues ciertamente le son ajenas” (Negritas fuera de texto).

Por otro lado, en providencia de 30 de junio de 2016¹³, se reiteró que en materia del medio de control de nulidad electoral, la presentación de la medida cautelar debe radicarse **siempre antes de la admisión de la demanda**, toda vez que se decide en ella, como se evidencia del contenido del numeral 6º inciso segundo del artículo 277 del CPACA al prever que “se resolverá en el mismo auto admisorio”.

Así las cosas, es claro que la solicitud de medida cautelar debe presentarse antes **i)** del vencimiento del término de caducidad de la acción de nulidad electoral; y, **ii)** de que se decida sobre la admisión de la demanda¹⁴.

De acuerdo con lo expuesto, el Despacho concluye que la petición de suspender provisionalmente el acto de elección acusado de ilegal será rechazada, pues se presentó cuando ya acaeció el fenómeno de la caducidad y con posterioridad a la admisión de la demanda electoral.

En efecto, teniendo en consideración que la elección demandada fue declarada el 19 de diciembre de 2019, de conformidad con el literal a) del numeral 2º del artículo 164¹⁵ del CPACA, el término de caducidad de la acción feneció el 21 de febrero de 2020, valga anotar misma fecha de radicación de la demanda.

Así las cosas, no hay duda que la petición cautelar elevada el 10 de junio de 2020, se presentó con posterioridad a la ocurrencia de la caducidad de la acción electoral -21 de febrero del mismo año-, lo que impone que deba ser rechazada por extemporánea.

Sumado a lo anterior, solo con el ánimo de ahondar en razones, valga señalar que la suspensión provisional se presentó cuando ya se había dictado el auto admisorio de la demanda que data del 11 de marzo de 2020, situación que también conlleva su rechazo.

¹³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto de 30 de junio de 2016. Radicado: 85001-23-33-000-2016-00063-01. Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁴ Ver Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 9 de febrero de 2017. Expediente: 41001-23-33-000-2016-00080-01. Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E).

¹⁵ “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”.



En consecuencia, se advierte el cumplimiento de las exigencias de los artículos 278 y 173 del CPACA, en lo referente a los acápites de hechos, de la causal de nulidad invocada, normas violadas, concepto de la violación y el de pruebas, razón por la cual se admitirá la reforma de la demanda presentada por la parte demandante y de la misma se correrá traslado a las partes, por la mitad del término concedido para la contestación de la demanda, entiéndase por el lapso de ocho (8) días siguientes a la notificación de la presente decisión y se rechazará la petición cautelar, por las razones ya expuestas.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO: ADMÍTESE la reforma de la demanda presentada por la parte actora en lo referente a las modificaciones realizadas a los acápites de hechos, de la causal de nulidad invocada, normas violadas, concepto de la violación y el de pruebas.

SEGUNDO: CÓRRASE traslado a las partes, de la reforma de la demanda en los aspectos que fueron admitidos, de conformidad con el artículo 173 de CPACA, es decir, por la mitad del término concedido para la contestación de la demanda, entiéndase por el lapso de ocho (8) días siguientes a la notificación de la presente decisión.

TERCERO: RECHÁZASE, por extemporánea, la petición de suspender provisionalmente los efectos jurídicos del Acuerdo No. 033 de 2019, del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Caldas –CORPOCALDAS–, por medio del cual se declaró la elección del señor **JUAN DAVID ARANGO GARTNER**, como Director General de dicha entidad administrativa del orden nacional para el periodo 2020-2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.