

**AUDIENCIA INICIAL – Se impone sanción a apoderado por inasistencia / EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – Se declaró probada respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil**

Indicó la consejera sustanciadora que conforme el artículo 180-2 de la Ley 1437 es obligación de los apoderados comparecer a esta audiencia. Se informó por la secretaría que no se ha presentado hasta este momento solicitud de aplazamiento de la audiencia conforme lo dispone el artículo 180-3 y por ello, el despacho indica que como no se hizo presente el apoderado del señor Amín Salame y tampoco se informó de una justa causa para no asistir ni se solicitó el aplazamiento de la presente audiencia se impone una multa de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes [a] Gilberto Rondón González. (...), quien obra como abogado de la parte demandada, haciendo la salvedad que conforme el artículo 180 numeral tercero, el señor apoderado puede presentar una justificación dentro de los tres días siguientes a la realización de esta audiencia, siempre que se fundamente en fuerza mayor o caso fortuito y que tendrá como efecto, únicamente exonerarlo de la sanción pecuniaria que se ha impuesto. (...). [L]a agente del ministerio público (...) solicitó reconsiderar la sanción impuesta en esta audiencia, en razón a que solo ahora se le está reconociendo personería. Al respecto indicó la consejera que el despacho procedió en el orden indicado y que se ratifica la sanción al abogado Rondón González. (...). Teniendo en cuenta la naturaleza de la excepción propuesta [falta de legitimación en la causa por pasiva], procede el despacho a su resolución conforme lo normado en el artículo 180.6 de la Ley 1437 de 2011. (...). Es clara la normatividad (...) en señalar la competencia que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de inscripción de candidaturas, la cual no incluye la revisión de causales subjetivas de nulidad electoral, salvo en lo que se refiere a la verificación formal de quienes participen en consultas de carácter popular o internas de un partido, movimiento político o agrupación política para que no se inscriban por otro diferente en el mismo proceso electoral o se pretenda la inscripción de uno diferente al seleccionado mediante dicho mecanismo. (...). [D]ebe concluirse que la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la formación del acto objeto de censura es meramente formal, es decir, en cabeza de dicho órgano no reposa la facultad de estudiar la legalidad de una inscripción de candidatura por inhabilidad y, menos aún, revocarla en caso que se compruebe la materialización de la irregularidad. De cara a ello, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva deprecada.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre un caso similar al ahora estudiado y en relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 7 de mayo de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00057-00, C.P. Susana Buitrago Valencia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 265 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 180 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 228 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 283 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 296 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 75

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de enero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00603-00**

**Actor: JORGE LARA BONILLA, JESÚS ANTONIO ARIAS HUÉRFANO, SONIA BEATRIZ CABRERA GONZÁLEZ Y JORGE AUGUSTO HERNÁNDEZ RAMÍREZ**

**Demandado: FABIO RAÚL AMÍN SALAME - SENADOR DE LA REPÚBLICA PERÍODO 2018-2022**

**Referencia: Audiencia inicial**

**ACTA DE AUDIENCIA INICIAL**

**Artículo 283 en concordancia con el 180 de la Ley 1437 de 2011**

**Expediente: 11001-03-28-000-2018-00603-00**

En Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de enero de dos mil diecinueve (2019), a las ocho y quince de la mañana (08:15 a.m.), día y hora señalados para celebrar la audiencia inicial que establece el artículo 283 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Sala de Audiencias No. 01 del Palacio de Justicia, la Magistrada Ponente Doctora **Rocío Araújo Oñate**, y la Secretaria de la Sección **Ethel Sariah Mariño Mesa**, se constituyeron en audiencia pública dentro del proceso electoral con radicado No. 11001-03-28-000-2018-00603-00, promovido por los señores Jorge Lara Bonilla, Jesús Antonio Arias Huérfano, Sonia Beatriz Cabrera González y Jorge Augusto Hernández Ramírez, contra el acto de elección del señor Fabio Raúl Amín Salame, en su condición de Senador de la República, para el período 2018-2022, conforme se encuentra en la Resolución No. 1596 de 19 de julio de 2018<sup>1</sup> y el formulario E-26 SEN de la misma fecha<sup>2</sup>.

Presidió la audiencia la Magistrada Ponente doctora **Rocío Araújo Oñate**, quien manifestó que el objeto de la presente conforme al artículo 283 en concordancia con el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 es: i) verificar la asistencia, ii) hacer el reconocimiento de las personerías jurídicas, iii) decidir las excepciones previas y/o mixtas propuestas, iv) realizar el saneamiento del proceso, v) fijar el objeto del litigio, vi) decretar las pruebas necesarias y, vii) fijar la fecha para la audiencia de pruebas en caso de ser necesaria.

La Consejera Ponente insistió en que la ausencia de alguno de los intervinientes que deba concurrir no impide la realización de la presente audiencia, de conformidad con lo señalado de forma expresa por el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> Folios 186 a 193 del cuaderno No. 1.

<sup>2</sup> Folios 159 a 174 del cuaderno No. 1.

## I. ASISTENTES

Se dejó constancia por parte de la Secretaria de la Sección Quinta que a la diligencia se hicieron presentes:

### **1. Parte demandante:**

- **Jorge Lara Bonilla**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 12.093.824 de Neiva.
- **Jesús Antonio Arias Huérfano**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.134.122 de Bogotá.
- **Sonia Beatriz Cabrera González**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 35.464.753 de Bogotá.

No se hizo presente el señor **Jorge Augusto Hernández Ramírez**.

### **2. Parte demandada:**

No se hicieron presentes los señores Fabio Raúl Amín Salame y Gilberto Rondón González.

### **3. Ministerio Público**

- **Sonia Patricia Téllez Beltrán**, Procuradora Séptima Delegada del Ministerio Público ante el Consejo de Estado.

### **4. Consejo Nacional Electoral**

- **Uriel López Vaca** identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.641.683 de Bogotá y portador de la tarjeta profesional 178.711 del C.S. de la J., como apoderado de la entidad.

### **5. Registraduría Nacional del Estado Civil-**

- **James Alexander Lara Sánchez**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.020.721.362 de Bogotá y portador de la tarjeta profesional 238.767 del C.S. de la J., como apoderado de la Entidad.

### **6. Terceros intervinientes**

- **Julio Roballo Lozano**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.250.909 de Soatá y tarjeta profesional de abogado 29.130.

No se hizo presente el señor **Alfredo Benavides Zarate**.

## II. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍAS JURÍDICAS

Indicó la consejera sustanciadora que conforme el artículo 180-2 de la Ley 1437 es obligación de los apoderados comparecer a esta audiencia. Se informó por la secretaría que no se ha presentado hasta este momento solicitud de aplazamiento de la audiencia conforme lo dispone el artículo 180-3 y por ello, el despacho indica que como no se hizo presente el apoderado del señor Amín Salame y tampoco se informó de una justa causa para no asistir ni se solicitó el aplazamiento de la presente audiencia se impone una **multa de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes Gilberto Rondón González**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.760.419 de Tunja y portador de la tarjeta profesional No. 31.244 del C.S. de la J., quien obra como abogado de la parte demandada, haciendo la salvedad que conforme el artículo 180 numeral tercero, el señor apoderado puede presentar una justificación dentro de los tres días siguientes a la realización de esta audiencia, siempre que se fundamente en fuerza mayor o caso fortuito y que tendrá como efecto, únicamente exonerarlo de la sanción pecuniaria que se ha impuesto.

En este momento se hace presente la agente del Ministerio Público.

Se informa por la consejera sustanciadora que en esta audiencia se presentó un acto de delegación del Consejo Nacional Electoral para que actuara en su nombre el abogado Uriel López Vaca, documento que es exhibido a todos los asistentes a esta audiencia, quienes manifestaron que no tienen objeción al documento presentado.

La consejera ponente deja constancia que quien otorgó la delegación es el presidente del Consejo Nacional Electoral y por eso, se le reconoce personería al señor Uriel López Vaca como apoderado del Consejo Nacional Electoral conforme la Resolución No. 3164 de 19 de diciembre de 2018<sup>3</sup>.

También se reconoce personería jurídica para intervenir en el presente medio de control: i) al señor Gilberto Rondón González como apoderado de la parte demandada<sup>4</sup> y ii) al señor James Alexander Lara Sánchez, apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, conforme la Resolución No. 15196 de 24 de octubre de 2018<sup>5</sup>.

Luego del reconocimiento de las personerías, la consejera otorgó el uso de la palabra a la agente del ministerio público quien solicitó reconsiderar la sanción impuesta en esta audiencia, en razón a que solo ahora se le está reconociendo personería. Al respecto indicó la consejera que el despacho procedió en el orden indicado y que se ratifica la sanción al abogado Rondón González.

De otra parte se tendrá como tercero interviniente al Partido Liberal a través de los señores Julio Roballo Lozano identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.250.909 de Soatá y portador de la T.P. No. 29.130 del CSJ como apoderado principal y, al señor Alfredo Benavides Zárate identificado con la cédula de

---

<sup>3</sup> Folios 288 a 289 del cuaderno No. 2.

<sup>4</sup> Conforme el poder que obra a folio 74 y 74 vuelto del cuaderno No. 1.

<sup>5</sup> Folios 118 a 118 vuelto del cuaderno No. 1.

ciudadanía No. 79.283.505 y portador de la T.P 49.732 del CSJ como apoderado suplente.

Se advierte que de conformidad con lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso no puede actuar simultáneamente más de un apoderado, por ende en esta audiencia actuará el señor Roballo Lozano en representación de la mencionada colectividad política.

De otra parte, la Magistrada Ponente señaló que de conformidad con el artículo 228 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>, en los procesos de nulidad electoral cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante y su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial.

En este sentido se solicita a la Secretaria que indique si existen solicitudes de intervención, en los términos referidos, frente a lo cual se informa que no obra solicitud adicional a las ya indicadas en la presente audiencia. Teniendo en cuenta que a esta instancia del proceso no se hizo presente ninguna otra persona conforme lo indicó la secretaria de la Sección Quinta, sólo se tendrá como impugnador al Partido Liberal.

De la decisión anterior, la Magistrada Ponente corrió traslado a las partes indicando que la misma quedó notificada en estrados y que contra ella procede el recurso de reposición. Los asistentes manifestaron que no tienen reparto frente a la decisión adoptada.

No existiendo recurso sobre el cual debiera pronunciarse, se continuó con la decisión de las excepciones.

### **III. DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS O MIXTAS**

El título VIII de la Parte Segunda de la Ley 1437 de 2011 contempla las disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral<sup>7</sup>. Dentro de esta regulación no se previó de manera expresa la resolución de excepciones, motivo por el cual son aplicables las disposiciones del proceso ordinario o común.

Ello es así, por cuanto el artículo 296 de la Ley 1437 de 2011 señala que pueden ser aplicables las disposiciones del proceso ordinario cuando éstas resulten compatibles con la naturaleza del proceso electoral. Además, de acuerdo con el artículo 180.6 ídem, en la audiencia inicial el Juez o Magistrado, según sea el caso, resolverá de oficio o a petición de parte las excepciones previas o mixtas

---

<sup>6</sup> Artículo 228. Intervención de terceros en procesos electorales e improcedencia en los procesos de pérdidas de investidura. En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial.

<sup>7</sup> Artículos 275 a 296 de la Ley 1437 de 2011.

que se hubieran propuesto, institución jurídica que también se puede presentar en el proceso de nulidad electoral.

En consecuencia debe decidirse en la audiencia inicial las excepciones previas o mixtas, en razón de la compatibilidad del trámite de nulidad electoral con las normas que prevén esta institución para el proceso ordinario, toda vez que, la figura jurídica de las excepciones en nada se contraponen con el procedimiento especial de nulidad electoral ni con sus principios esenciales de eficiencia y agilidad, dado que buscan desde el inicio del mismo es determinar si éstas tienen o no la vocación de terminar anticipadamente el proceso.

### **3.1 Excepción propuesta**

La magistrada ponente pone de presente a las partes e intervinientes la excepción propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el escrito de contestación de la demanda, radicado el 7 de noviembre de 2018<sup>8</sup>, a través de apoderado judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil propuso como excepción su falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que la entidad que representa no intervino en el acto de declaratoria de la elección, ni en las actuaciones administrativas preliminares relativas al otorgamiento del aval.

Adujo que de conformidad con los cargos de la demanda, lo que se debate es la presunta falta de requisitos legales del señor Amín Salame para ser Senador de la República, dado que, su aval fue otorgado por una persona que no tenía la competencia para ello, lo que hace que su elección se encuentra inmersa en la causal de nulidad contemplada en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, y como argumento para sustentar la excepción propuesta señaló que de conformidad con el artículo 5 del decreto-Ley 1010 de 2000, corresponde a la entidad electoral proteger el derecho al sufragio, dirigir y organizar el proceso electoral, llevar el censo electoral, prestar apoyo y asesorar lo pertinente a los procesos electorales, entre otros, con lo cual se demuestra la competencia técnica que recae sobre ésta en materia electoral, funciones que no guardan relación alguna con las pretensiones de la demanda.

Entonces, al recaer el presente medio de control en el estudio de la falta de requisitos en que se encuentra inmerso el demandado—artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011—, emana clara su falta de legitimación en el presente trámite. Ello sumado al hecho que corresponde al Consejo Nacional Electoral, en virtud del artículo 265 de la Constitución Política, revocar las inscripciones cuando se presente dicho fenómeno.

De la excepción propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado corrió traslado a los sujetos procesales mediante aviso fijado entre el 4 y 6 de diciembre de 2018<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Folios 105A a 117 del cuaderno No 1.

<sup>9</sup> Folio 268 del cuaderno No. 2.

### 3.1.2 Decisión respecto de la excepción propuesta

Corresponde señalar que la Registraduría Nacional del Estado Civil propuso en su escrito de contestación de la demanda la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que reviste el carácter de mixta<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta la naturaleza de las excepción propuesta, procede el despacho a su resolución conforme lo normado en el artículo 180.6 de la Ley 1437 de 2011 que prevé que en la audiencia inicial se deberán resolver "...de oficio o a petición de parte, (...) **las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.**"

Ello es así por cuanto con la resolución de las excepciones previas y mixtas en la audiencia inicial se produce el saneamiento del proceso, dado que dichas figuras jurídicas tienen como finalidad controvertir el medio de control en su etapa inicial<sup>11</sup> teniendo como fundamento las irregularidades o vicios que pueda presentar la demanda, es decir, su razón de ser, es depurar el procedimiento y en último caso terminarlo de manera anticipada como ocurre por ejemplo, en el caso que se compruebe la ocurrencia de la caducidad.

Para determinar la procedencia de la presente excepción, se hace necesario establecer: i) pretensiones de la demanda, ii) función de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el marco del proceso de inscripción de candidaturas y, iii) la relación existente entre las pretensiones de la demanda con la función que desarrolla la Entidad, para establecer su legitimación en la presente causa.

#### I) Pretensión de la demanda<sup>12</sup>:

*"Se declare que la persona demandada en la presente acción no reúne los requisitos constitucionales o legales para ser elegido Senador de la República a nombre del Partido Liberal Colombiano, período 2018-2022. Como consecuencia, se declare la nulidad de la elección..."*

Basó las anteriores pretensiones en el hecho que, el señor Miguel Ángel Sánchez Vásquez sin estar legalmente investido de facultades para otorgar avales, mediante Resolución No. 5265 de 11 de diciembre de 2017 avaló al ahora demandado como Senador de la República por el Partido Liberal Colombiano.

---

<sup>10</sup> Tomado de <http://www.icdp.org.co/revista/articulos/18-19/9-%20EXCEPCIONES%20DE%20MERITO%20QUE%20SE%20PUEDEN%20PROPONER%20COMO%20PREVIAS.pdf> León José Jaramillo Zuleta, excepciones de mérito que se pueden proponer como previas, Por su parte el Doctor Hernán Fabio López, quien trae un exhaustivo resumen y agudos interrogantes sobre el tema en su obra, precisa que se denominan excepciones "mixtas", apoyado en Couture, pero sin desconocerles su carácter de excepciones perentorias: "Así se denominan ciertas excepciones que, siendo por su naturaleza estrictamente perentorias, se les dará el trámite de las excepciones previas: de ahí su nombre de mixtas.

<sup>11</sup> El artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, señala que la etapa inicial del proceso contencioso administrativo es desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial.

<sup>12</sup> Folio 5 del cuaderno No.1.

## II) Función de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el marco del proceso de inscripción de candidaturas

En materia de inscripción de candidaturas, el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011 prescribe:

*“La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción **verificará el cumplimiento de los requisitos formales** exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.*

***La solicitud de inscripción se rechazará**, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o **cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe**. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley. (...)*”

Es clara la normatividad arriba transcrita en señalar la competencia que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de inscripción de candidaturas, la cual no incluye la revisión de causales subjetivas de nulidad electoral, salvo en lo que se refiere a la verificación formal de quienes participen en consultas de carácter popular o internas de un partido, movimiento político o agrupación política para que no se inscriban por otro diferente en el mismo proceso electoral o se pretenda la inscripción de uno diferente al seleccionado mediante dicho mecanismo.

Todas estas razones conllevan a la conclusión que la Registraduría Nacional del Estado Civil, para este caso en concreto, cumple funciones de verificación formal de requisitos para la inscripción de las candidaturas y, por esta circunstancia, en esta clase de procesos actúa únicamente en calidad de autoridad que expidió el acto.

## III) Legitimación en la causa por pasiva

En relación con la naturaleza del vicio por el cual se acusa la legalidad del acto de elección del señor Fabio Raúl Amín Salame, esto es, presuntamente haber incurrido en la causal de nulidad electoral consagrada en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, se advierte que esta causal no encuentra relación alguna ni se enmarca dentro de la órbita de funciones otorgadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil que amerite mantener su vinculación en el presente proceso.

Al respecto, en un caso similar al tema objeto de estudio, esta Sala estableció, en auto de 7 de mayo de 2015, en el cual resolvió un recurso de súplica lo siguiente:

*“Para la Sala esta decisión debe revocarse y en su lugar, declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*Lo anterior, porque debiendo seguirse el precedente de esta Sala sobre la materia, se tiene que en el auto del 6 de noviembre de 2014, expediente 2014-00065-00 se sostuvo que “la vinculación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su consecuente ubicación procesal en los juicios electorales, es especial (...) y por ello (...) resulta importante establecer en cada caso concreto si las actuaciones de la autoridad pública que se ordena vincular fueron relevantes frente al acto administrativo que se demande y que los cargos invocados por los demandantes apuntes a cuestionar su legalidad”.*

*Revisada esta premisa frente al caso concreto, no se cumple, pues en las demandas acumuladas no se cuestiona actuación alguna de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que concierna al acto administrativo de elección que se demanda, pues si bien los reproches que se elevan contra éste apuntan a cuestionar la legalidad de la elección de la demandada, proceso administrativo que se origina en una inscripción de candidatura a cargo de dicho organismo, en el presente caso al acto de elección se le endilga como vicio que la elegida no podía serlo válidamente, por hallarse incurso en doble militancia política, que es causal de nulidad.*

***Este vicio atañe a un asunto de fondo, y no así a un aspecto formal posible de establecerse al verificar el cumplimiento de los requisitos de esta misma índole, frente a los candidatos, que es la única atribución que en la materia tiene asignada la RNEC, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011.***

*En efecto, en atención a esta norma sólo le es dable a la RNEC rechazar inscripciones cuando los candidatos sean diferentes a los que se seleccionaron mediante consulta popular o interna, o cuando éstos habiendo participado en la consulta de un partido, movimiento o coalición, sean inscritos por uno diferente.*

*De tal manera que abrogarse competencia la RNEC para no aceptar o rechazar una inscripción frente a otro tipo de situaciones diferentes a la verificación de requisitos formales o de los eventos antes señalados previstos en la norma citada, como sería el caso concreto de inmiscuirse en determinar si el candidato incurre en doble militancia bajo otros supuestos diferentes, en ningún caso es atribución que corresponda a esta entidad, y que por lo tanto asumirlo, desbordaría sus facultades legales como entidad que realiza la inscripción.<sup>1314</sup>” (Negrita fuera de texto original)*

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto de 7 de mayo de 2015, C.P.: Susana Buitrago Valencia, Radicado No.: 1001-03-28-000-2014-00057-00.

<sup>14</sup> Para efectos de conocer la evolución de la postura de la Sección respecto del tratamiento de esta excepción en relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 29 de octubre de 2015, C.P. Alberto Yepes Barreiro (E) Radicación Número: 11001-03-28-000-2014-00107-00 (Acumulado), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 10 de marzo de 2016, C.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 50001-23-33-000-2015-00625-01.

En los anteriores términos debe concluirse que la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la formación del acto objeto de censura es meramente formal, es decir, en cabeza de dicho órgano no reposa la facultad de estudiar la legalidad de una inscripción de candidatura por inhabilidad y, menos aún, revocarla en caso que se compruebe la materialización de la irregularidad. De cara a ello, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva deprecada.

De la decisión adoptada se corre traslado a las partes, a los intervinientes y al Ministerio Público, indicándoles que la misma queda notificada en estrados y que contra ella procede el recurso de súplica de conformidad con los artículos 180.6 y 246 de la Ley 1437 de 2011.

Las partes y la agente del Ministerio Público manifestaron que están de acuerdo con la decisión y por ende se continuó con la audiencia.

#### **IV. SANEAMIENTO**

La Consejera Ponente encontró que al proceso de la referencia se le imprimió el trámite que correspondía, de la misma manera, puso de presente que la Sección Quinta del Consejo de Estado, es competente para conocer y fallar el asunto de la referencia **en única instancia**, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13 del Acuerdo 058 de 1999 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

Igualmente se informó que se adelantaron todas las diligencias de notificación del auto admisorio de la demanda, exigidas por el artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para sustentar esta afirmación, se procedió a realizar un recuento de las mismas y se concluyó que el proceso fue notificado en debida forma a la parte demandante<sup>15</sup>, demandada<sup>16</sup>, a la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>17</sup>, al Consejo Nacional Electoral<sup>18</sup>, a la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado<sup>19</sup>, al Partido Liberal Colombiano<sup>20</sup>, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>21</sup> y de la existencia este proceso judicial se informó a la comunidad a través de la página web del Consejo de Estado<sup>22</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior y al no haberse configurado causal alguna de nulidad que fuera propuesta por las partes o que hubiese requerido su declaración de oficio, se entiende saneado el presente proceso.

---

<sup>15</sup> Folios 55 a 58 del cuaderno No. 1.

<sup>16</sup> Folios 72 a 73 del cuaderno No. 1.

<sup>17</sup> Folio 63 del cuaderno No. 1.

<sup>18</sup> Folio 62 del cuaderno No. 1.

<sup>19</sup> Folio 64 de cuaderno No. 1.

<sup>20</sup> Folio 67 del cuaderno No. 1.

<sup>21</sup> Folio 68 del cuaderno No. 1.

<sup>22</sup> Folios 65 a 66 cuaderno No. 1.

De la decisión relacionada con el saneamiento, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público.

Se hizo la advertencia que esta decisión quedó notificada en estrados y contra ella procede el recurso de reposición. La parte actora indicó que se hicieron las publicaciones respectivas para los terceros intervinientes y que no formula recurso alguno. Los demás asistentes manifestaron que están de acuerdo con la decisión. La consejera indicó que hizo mención de la notificación del presente medio de control a quienes indicó la parte actora.

## **V. FIJACIÓN DEL LITIGIO**

La Magistrada directora del proceso señaló que tras la revisión de la demanda, es claro que los hechos y cargos de la misma propenden porque se declare: “...*que la persona demandada en la presente acción no reúne los requisitos constitucionales o legales para ser elegido Senador de la República a nombre del Partido Liberal Colombiano, período 2018-2022. Como consecuencia, se declare la nulidad de la elección...*”

### **5.1.1 Hechos expuestos**

Basó el accionante su pretensión anulatoria en el hecho que el señor Miguel Ángel Sánchez Vásquez en su condición de Secretario General del Partido Liberal Colombiano, sin estar legalmente investido de facultades para otorgar avales, mediante Resolución No. 5265 de 11 de diciembre de 2017 avaló al ahora demandado como Senador de la República por el Partido Liberal Colombiano.

Adujo que el señor Sánchez Vásquez respaldó su capacidad legal para expedir avales, en la Resolución No. 5219 de octubre de 2017, por medio de la cual la Dirección Nacional Liberal lo designó como Secretario General y Representante legal de la colectividad política. Acto que según lo señaló el accionante se produjo desconociendo los estatutos vigentes del mencionado partido.

Para sustentar la mencionada irregularidad, indicó la parte actora que la Resolución No. 39 de noviembre de 2011, expedida por el Tribunal de Garantías, estableció que los estatutos vigentes son los aprobados por la Constituyente Liberal en el año 2000 y que fueran promulgados mediante Resolución No. 658 de 2002, en los cuales se señaló que el Secretario General debía elegirse por el Congreso Nacional del Partido (art. 35). Sin embargo, el actual directivo, resultó electo conforme a la regla establecida en el artículo 20.4 de los estatutos que fueron declarados ilegales<sup>23</sup> y que datan del año 2011.

---

<sup>23</sup> La Subsección B, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado, resolvió el recurso de apelación en el proceso de acción popular iniciado por el señor Silvio Nel Huertas Ramírez, contra el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, acceder a las pretensiones de la demanda, al considerar que se encontró probada la vulneración de la moralidad prevista en el artículo 107 de la Constitución y por ende resolvió dar estricto cumplimiento a la decisión del Tribunal Nacional de Garantías que declaró ilegal la resolución No. 2895 de 2011 (nuevos estatutos).

Argumentó el accionante que como prueba de tal irregularidad, la colectividad política soportó el nombramiento del actual Secretario General, en el hecho que la Corte Constitucional, en sentencia SU 585 de 17 de septiembre de 2017 dejó sin efectos la sentencia del 5 de marzo de 2015, proferida por la Subsección B, de la Sección Tercera, del Consejo de Estado que ordenó entre otras cosas al Partido Liberal Colombiano dar estricto cumplimiento a la decisión del Tribunal Nacional de Garantías que declaró ilegal la resolución No. 2895 de 2011 (nuevos estatutos).

Sin embargo, señaló que la colectividad no tuvo en cuenta que la sentencia de unificación, cobró ejecutoria el 2 de febrero de 2018, o sea, quedó en firme mucho tiempo después de darse la elección del Secretario General (Resolución No. 5219 de octubre de 2017), con lo que se demuestra la ilegalidad en el actuar del Partido Liberal Colombiano en el acto de elección del señor Sánchez Vásquez, más aún si se tiene en cuenta que la decisión del órgano de cierre no ordenó volver a aplicar los estatutos declarados ilegales.

### **5.1.2 Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante aseveró que con el acto enjuiciado se desconocieron los siguientes preceptos, a saber:

- Constitución Política: Artículo 108.
- Ley 130 de 1994: Artículo 7.
- Ley 1475 de 2011: Artículo 28.
- Estatutos del Partido Liberal Colombiano (Resolución No. 658 de 2002): artículos 30, 35 y 67.

### **5.1.3 Contestación de la demanda**

#### **5.1.3.1 Demandado**

En escrito de 9 de noviembre de 2018<sup>24</sup>, la parte demandada a través de apoderado judicial, solicitó se nieguen las pretensiones, al considerar que los demandantes pretenden es que se haga un control de legalidad de la designación del Secretario General del Partido Liberal por haberse dado dicha situación presuntamente, con desconocimiento de la norma estatutaria vigente.

Al respecto señaló, que el Consejo Nacional Electoral, conforme el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011 tiene la facultad de autorizar el registro de las colectividades políticas y sus directivos, por ende, debe verificar previamente a su inscripción que los mismos cumplan con la Constitución, la Ley y los estatutos. En razón de ello, al haber permitido el órgano electoral la inscripción del Secretario General, señor Miguel Ángel Sánchez Vásquez a través de la Resolución No. 2815 de 8 de noviembre de 2017 –artículo 7º-, se presume bajo el principio de confianza legítima que dicha decisión es legal y no se encuentra viciada de nulidad.

---

<sup>24</sup> Folios 226 a 240 del cuaderno No. 2.

De otra parte argumentó, que el principal fundamento de la demanda, es que el juez electoral haga un control de legalidad de la Resolución No. 5219 de 5 de octubre de 2017, por medio de la cual se designa el Secretario General de la colectividad política, decisión que no puede ser pasible de control a través del medio de control de nulidad electoral, dado que de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 dicha decisión no se encuentra allí enlistada, lo que hace que frente a ésta no exista clausula general de competencia para ser conocida en la jurisdicción contenciosa.

Para finalizar, indicó que con la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia SU 585 de 21 de septiembre de 2017, los estatutos del año 2011 declarados ilegales recobraron vigencia, por ende era la norma regente para el cabal funcionamiento del Partido Liberal.

### **5.1.3.2 Consejo Nacional Electoral**

En escrito de 7 de noviembre de 2018<sup>25</sup>, el órgano electoral contestó la demanda señalando que no debe prosperar su pretensión, al considerar que el aval otorgado al ahora demandado fue otorgado conforme lo establece la norma estatutaria vigente del Partido Liberal Colombiano, esto es, los estatutos del año 2011.

Lo anterior cobra fundamento en el hecho que la Corte Constitucional en sentencia SU 585 de 17 de septiembre de 2017, dejó sin efectos la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que ordenó dar cumplimiento a la decisión del Tribunal de Garantías de la colectividad política que los declaró ilegales, y, por ende, la vigencia de la normativa interna aprobadas en el año 2011 cobró nuevamente vigencia.

Por manera que, el cargo de la demanda consistente en que el Secretario General no tenía competencia para otorgar avales, dado que su elección se realizó siguiendo los lineamientos de unos estatutos declarados ilegales carece de fundamento jurídico, toda vez que su elección se rigió por la norma vigente, razón por la cual no debe prosperar el cargo principal de la demanda, esto es, su falta de competencia para otorgar las viabilidades para la inscripción de candidatos al Senado.

### **5.1.4 Intervención de terceros –Partido Liberal Colombiano-**

Con escrito de 22 de noviembre de 2018<sup>26</sup>, los señores Julio Roballo Lozano y Alfredo Benavides Zárate, en su condición de terceros impugnadores como apoderados del Partido Liberal Colombiano, contestaron la demanda oponiéndose a las pretensiones de las mismas, bajo argumentos similares expuestos por la defensa.

### **5.1.5 Fijación del litigio propiamente**

---

<sup>25</sup> Folios 76 a 79 del cuaderno No. 1.

<sup>26</sup> Folios 250 a 257 del cuaderno No. 2.

Teniendo en cuenta los hechos, el concepto de la violación y la contestación de la demanda, el despacho propone centrar el problema jurídico en determinar si el acto de elección del señor **Fabio Raúl Amín Salame** como Senador de la República, período 2018-2022, que consta en la Resolución No. 1596 de 19 de julio de 2018 y el formulario E-26 SEN de la misma fecha, es nulo de manera parcial (únicamente en lo que respecta a la elección de éste) por contrariar lo normado en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, al haberse otorgado el aval en contravención de lo establecido en el artículo 108 constitucional, 7 de la Ley 130 de 1994, 28 de la Ley 1475 de 2011 y 30, 35 y 67 de los Estatutos del Partido Liberal Colombiano (Resolución No. 658 de 2002 y los estatutos de 2011, ello por cuanto el Secretario General carecía de competencia para su otorgamiento.

De la fijación del litigio realizada se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público. La misma quedó notificada en estrados y se advirtió que contra ella procedía el recurso de reposición.

La parte demandante indicó que en principio está de acuerdo con la decisión, pero pide cinco minutos para revisar con más detenimiento y poder confirmar esa afirmación. Se dispuso por la consejera que se entregara copia escrita del problema jurídico propuesto por el despacho a cada uno de los asistentes y concedió el término solicitado para su revisión.

Se reanuda a las 9:47 la audiencia, se concede la palabra a los asistentes, inicialmente la parte demandante manifestó su aceptación a la fijación del litigio precisando que las irregularidades que se presentaron en la etapa de preinscripción encuadran dentro del presupuesto del art. 135 de CPACA y entrega la aceptación a la fijación con la firma de quienes asistieron en documento escrito. Los demás asistentes manifestaron aceptación, excepto el Partido Liberal en lo que se menciona la resolución 658 de 2002 porque considera sería un hecho superado por el texto de la sentencia y sea remplazado por un el que va a leer o similar para adicionar además del planteado por el despacho, que se adicione a continuación: Se precisa que no se controvertirá el nombramiento del señor Sánchez Vásquez como secretario general ni el acto administrativo de inscripción del mismo ciudadano por el Consejo Nacional Electoral por cuanto dichos actos, tuvieron oportunidades legales e instancias específicas para ser controvertido y no lo fue, con lo cual, este contencioso podría prestarse para revivir términos e instancia no previstas en la ley.

La consejera llama la atención a todos los asistentes de la forma como se construyó el problema jurídico.

La agente del Ministerio Público también presentó observaciones en el sentido de que previamente se debe dar la oportunidad respecto de la vigencia de los estatutos, de cuál estaba vigente. Por ello el Partido Liberal pidió excluir uno de los estatutos y ello permitiría resolver el problema jurídico.

La consejera agradece las observaciones presentadas y hace hincapié en que el problema jurídico no puede quedar tan restringido ni tan amplio y por eso, la que presenta el despacho fijando las resoluciones de los años 2002 y 2011 y concede nuevamente la palabra inicialmente al apoderado del Partido Liberal Colombiano quien preguntó si el problema va a llevar al efecto de la sentencia SU-585 de 2007 y en específico al tema de su ejecutoria, conforme lo argumentó el apoderado del señor Amín Salame y por ello, está de acuerdo con lo propuesto por el despacho. La consejera indicó que en efecto los argumentos presentados son objeto de estudio, entre ellos naturalmente, cuál es la norma aplicable.

Se concede el uso de la palabra a la parte demandante quien indicó que no escuchó la argumentación del Partido Liberal en su manifestación anterior y procedió a leer un aparte de la contestación de la demanda para concluir que la fijación del litigio da solución a todas las posiciones de las partes. La consejera indicó que en efecto, en el expediente obra la contestación de la parte pasiva.

**La fijación de litigio entonces, para el presente medio de control, quedó de la siguiente manera:**

Teniendo en cuenta los hechos, el concepto de la violación y la contestación de la demanda, el despacho propone centrar el problema jurídico en determinar si el acto de elección del señor **Fabio Raúl Amín Salame** como Senador de la República, período 2018-2022, que consta en la Resolución No. 1596 de 19 de julio de 2018 y el formulario E-26 SEN de la misma fecha, es nulo de manera parcial (únicamente en lo que respecta a la elección de éste) por contrariar lo normado en el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, al haberse otorgado el aval en contravención de lo establecido en el artículo 108 constitucional, 7 de la Ley 130 de 1994, 28 de la Ley 1475 de 2011 y 30, 35 y 67 de la Resolución No. 658 de 2002 y Resolución No. 2895 de 2011 (Estatutos del Partido Liberal Colombiano), ello por cuanto el Secretario General carecía de competencia para su otorgamiento.

No existiendo recurso alguno sobre la fijación del litigio, queda en firme el litigio y se continuó con la siguiente etapa de la audiencia referente al decreto de pruebas.

## **VI. DECRETO DE PRUEBAS**

La Consejera Ponente decidió que tendría como pruebas los documentos y demás medios probatorios allegados con la demanda y la contestación y la de los intervinientes dándoles el valor que les asigna la ley.

Teniendo en cuenta que los sujetos procesales no solicitaron el decreto de pruebas adicionales a las aportadas, se procederá a analizar si es pertinente el decreto de oficio de algún medio de convicción.

### **6.1 Pruebas de oficio**

La conductora del proceso indica que de conformidad con los artículos 180.10 y 213 de la Ley 1437 de 2011, el juez tiene la potestad de decretar las pruebas de oficio que *“considere indispensables para el esclarecimiento de la verdad”*. Dicha facultad oficiosa fue avalada por la Corte Constitucional<sup>27</sup> al señalar que: *“..., el juez administrativo debe hacer uso de sus facultades oficiosas para desplegar una actividad probatoria cualificada dentro del trámite del proceso electoral.”*, con base en lo anterior, se decretarán las siguientes pruebas de oficio:

6.1.1 Se solicita al Consejo Nacional Electoral, remita copia íntegra de la Resolución No. 658 del 9 de abril de 2002, por medio de la cual el Partido Liberal promulga sus estatutos.

6.1.2 Se solicita al Consejo Nacional Electoral, remita copia íntegra de la Resolución No. 3707 de 2002, por medio de la cual registra los estatutos del Partido Liberal promulgados mediante Resolución No. 658 de 2002. Junto a esta información deberá remitir copia y constancia de vigencia de los mismos.

6.1.3 Se solicita al Consejo Nacional Electoral, remita copia íntegra de la Resolución No. 2895 del 7 de octubre de 2011, por medio de la cual el Partido Liberal promulga sus nuevos estatutos. Así mismo se ordena remita constancia de vigencia de los mismos.

6.1.4 Se solicita al Partido Liberal Colombiano, remita copia íntegra de la Resolución No. 5222 de 19 de octubre de 2017, por medio de la cual delega la función de otorgar avales en cabeza del Secretario General de dicha colectividad.

6.1.5 Por secretaría, incorpórase al expediente la sentencia SU 585 de 21 de septiembre de 2017 proferida por la Corte Constitucional y que reposa en su página oficial, a través del link: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU585-17.htm>

6.1.6. Se solicita al Consejo Nacional Electoral que remita las reformas a los a los estatutos del partido Liberal del año 2000 con sus reformas y modificaciones hasta diciembre de 2017.

De las decisiones adoptadas se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, indicándoseles que las mismas quedaron notificadas en estrados y que contra ellas procede el recurso de súplica en cuanto a las pruebas denegadas de conformidad con el artículo 246 del CPACA y de acuerdo con el inciso segundo del artículo 169 del Código General del Proceso contra la decisión de decretar pruebas de oficio no procede recurso alguno.

Los asistentes manifestaron que no formulan recurso, frente al decreto de pruebas.

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-437 del 10 de julio de 2013, M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Radicado, D-9369.

Teniendo en cuenta que el decreto de pruebas se encuentra en firme, se ordena que todas las pruebas documentales deben ser allegadas a la Secretaría de la Sección Quinta en un **término máximo de 3 días hábiles**, instándose a las partes y demás intervinientes a colaborar en que sean allegadas en forma oportuna y en la misma forma en que fueron decretadas. Este es un primer escenario. El segundo escenario es comisionar a la doctora María Cecilia del Río Baena, magistrada auxiliar del despacho para que en caso de no recibir las pruebas decretadas en el término indicado, se traslade a las entidades correspondientes para efecto de allegar la prueba, en diligencia de inspección judicial. Sin embargo, por el no cumplimiento del término de los tres días, en el primer escenario, se comenzará el procedimiento de medidas correccionales al Consejo Nacional Electoral como al Partido Liberal en caso de no cumplimiento de lo dispuesto en esta audiencia.

Finalmente, una vez sean allegadas las pruebas documentales requeridas, se dispone que por Secretaría se corra traslado a las partes y demás intervinientes por el término de 3 días hábiles para que, de estimarlo conveniente, efectúen el pronunciamiento que acorde a derecho corresponda, frente a los documentos aportados al proceso.

## **VII. OTRAS DECISIONES**

Sería pertinente fijar la fecha para la celebración de la audiencia de pruebas; sin embargo, como las pruebas aquí decretadas se limitan a documentos que obran en el expediente o que serán aportadas y por ende no requieren práctica en audiencia pública, se dará aplicación a lo dispuesto en los artículos 179 y 283 de la Ley 1437 de 2011 y en consecuencia se prescindirá de la segunda etapa del trámite del proceso electoral, referido a la práctica de pruebas.

La anterior decisión se notifica en estrados y se informa que contra ella procede el recurso de súplica de conformidad con el artículo 246 de la Ley 1437 de 2011.

Se concedió el uso de la palabra a los apoderados de la parte demandante y demandada quienes manifestaron que no formulan recurso alguno.

No existiendo recurso sobre el cual se deba hacer manifestación alguna, la decisión sobre el decreto de pruebas queda ejecutoriada por lo que se continuará con la diligencia.

La Consejera Ponente ordenó a Secretaría que finalizado el término de traslado de las pruebas decretadas y en caso de no presentarse objeción de las partes y del Ministerio Público, se dará aplicación al último inciso del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 relacionado con la presentación de alegatos de conclusión por escrito, de manera que las partes y el Ministerio Público disponen del término conjunto de 10 días para presentar, por escrito, sus alegatos de conclusión. Precisó que dicho término empezará a correr al día siguiente del vencimiento del traslado de las pruebas decretadas.

Advirtió que la anterior decisión quedó notificada en estrados y que contra esta sólo es procedente el recurso de reposición en los términos del artículo 242 de la misma norma, sin que los presentes hicieran uso de recurso alguno.

Se concedió el uso de la palabra a los apoderados de la parte demandante y demandada quienes manifestaron que no formulan recurso alguno. El agente del Ministerio Público tampoco lo propuso.

Por no ser otro el objeto de la audiencia se da por terminada siendo las 10:17 de la mañana del día de hoy dieciséis (16) de enero de dos mil diecinueve (2019) y se firma por los que en ella intervinieron.

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada Ponente**

**LA PARTE DEMANDANTE**

**Jorge Lara Bonilla**

**Jesús Antonio Arias Huérfano**

**Sonia Beatriz Cabrera González**

**MINISTERIO PÚBLICO**

**Sonia Patricia Téllez Beltrán**  
Procuradora Séptima Delegada del Ministerio Público ante el  
Consejo de Estado.

**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

**Uriel López Vaca**

**REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**James Alexander Lara Sánchez**

**TERCEROS INTERVINIENTES**

**Julio Roballo Lozano**

**SECRETARIA**

**Ethel Sariah Mariño Mesa**