



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Sala de Decisión

Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, Arauca, veintisiete (27) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado N.º : 81001 2339 000 2023 00077 00  
Demandante : Frady Edilson González Rodríguez  
Demandado : José Padilla Guerra, Registraduría Nacional del Estado Civil  
Medio de control : Nulidad electoral  
Providencia : Auto que admite demanda

Vencido el término previsto en el auto del 3 de mayo de 2024, y subsanada la demanda, se pronuncia la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca respecto de la admisión de la demanda y de la medida cautelar presentada por Frady Edilson González Rodríguez, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral.

### I. CONSIDERACIONES

**1.1.** Dentro del término legal, Frady Edilson González Rodríguez radicó demanda de nulidad electoral (artículo 139 del CPACA) contra del acto que declaró a José Padilla Guerra electo como concejal del Municipio de Tame para el período 2024-2027 (formulario E-26); por ello, sin perjuicio del análisis de fondo que corresponde a la sentencia con la que se decidirá el asunto, se admitirá la demanda (artículos 139, 162 y siguientes del CPACA), luego de verificadas las reglas de jurisdicción y competencia (artículos 104, 152.7.b, CPACA).

**1.2. Medida cautelar.** Con la presentación de la demanda se hizo solicitud de medida cautelar, informando la presunta violación del artículo 43 de la Ley 617 de 2000, aduciendo en cuenta que José Padilla Guerra se encontraría inhabilitado legalmente para ser concejal del Municipio de Tame, así lo manifestó el accionante:

**FRADY EDILSON GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, mayor de edad, domiciliado y residente en el Municipio de Tame-Arauca, identificado con la cédula de ciudadanía No. 96.125.331 expedida en Saravena. Actuando como ciudadano colombiano en ejercicio, en forma comedida me permito acudir a la Honorable Corporación para solicitarle que mediante providencia judicial se ordene la suspensión provisional del acto administrativo, mediante el cual se declaró elegido el señor **JOSE PADILLA GUERRA**, por parte de la comisión escrutadora municipal de Tame, con fecha 04 de noviembre de 2023, para el periodo constitucional 2024 a 2027 y consecuentemente la Credencial donde se declara elegido.

Señores Honorables Magistrados, el fundamento factico y jurídico se soporta la presente petición es que se violo el Art. 43 de la ley 617 de 2000 por parte del señor **JOSE PADILLA GUERRA** teniendo en cuenta que se encontraba inhabilitado legalmente para ser concejal municipal de Tame, el día 29 de octubre del 2023.

Señores Honorables Magistrados, por las consideraciones anteriores, las cuales son claras y precisas con lo cual se violo nuestro ordenamiento jurídico colombiano y en consecuencia se debe proceder a ordenar la suspensión provisional impetrada.

**1.2.1. Pronunciamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil.** Presentó oportunamente escrito en el que se opuso a la solicitud de medida cautelar, por considerar que esta no era razonable, idónea y útil para cumplir el propósito con el que se pedía (i.17), veamos:



Rad. N.º 81001 2339 000 2023 00077 00  
 Frady Edilson Gonzáles Rodríguez  
 Nulidad Electoral

En primera medida ha de resaltarse que del nulo acervo probatorio no dan cuenta de la necesidad y pertinencia de la medida solicitada, ni siquiera demuestran el perjuicio irremediable que se causaría de no decretarse la misma.

El demandante solicita al Tribunal Administrativo el decreto de una medida cautelar, con la que pretende, como se dijo anteriormente:

- i) Resolver prematuramente el fondo de este proceso;
- ii) Validar anticipadamente los argumentos que expuso en su demanda en relación con las atribuciones que la ley otorgó a la RNEC

Al respecto es pertinente indicar que lo que realmente pretende el demandante con la medida cautelar solicitada, es lograr la efectiva suspensión del acto de

elección del señor José Padilla Guerra como concejal municipal de Tame - Arauca, lo que se pretende sin demostrar que el mismo genere una afectación grave e inminente al interés general, por cuanto no es procedente la medida cautelar, pues no logra demostrar la **inminencia a un daño**, para prevenirlo, o **de la causación actual de un daño**, para hacerlo cesar, de hecho, no se logra demostrar que sea más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que decretarla, tal y como lo manifiesta el demandante.

Dicho esto, es evidente que la medida cautelar solicitada NO cumple con la finalidad que tiene este recurso jurídico, de forma que, si hipotéticamente fuese concedida, ello traería consigo un pronunciamiento sobre el fondo de la litis en flagrante violación de los derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso. En este sentido, debe atenderse que la paupérrima -por no decir inexistente- exposición argumentativa presentada por la demandante, carece de sustento probatorio y menos jurídico que pueda avizorar la prosperidad de esta petición.

Por lo anterior, es inevitable concluir que, se trata de un asunto en el que indudablemente está comprometido el interés general, en razón de la naturaleza misma de la nulidad electoral; por lo que no es posible acoger la solicitud cautelar, toda vez que se estaría coartando el derecho y deber legal de defensa y posterior estudio de la Litis que permita establecer la legalidad del acto que fue expedido como resultado de la manifestación del derecho fundamental al voto.

**1.2.2.** Como lo anotó recientemente la Sala al abordar este tema dentro del radicado N.º 81001233900020230007000 «*La Constitución Política de Colombia (C. Po) establece que "La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial" (Artículo 238), norma jurídica que fue concretada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- a partir del artículo 229, la cual es viable de aplicar en el proceso electoral, para lo que el mismo Código prescribe en el inciso final del artículo 277 que "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".*



Rad. N.º 81001 2339 000 2023 00077 00  
 Frady Edilson Gonzáles Rodríguez  
 Nulidad Electoral

*Sobre esta figura jurídica, el Consejo de Estado (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, 31 de marzo de 2016, rad. 68001-23-33-000-2016-00149-01) consagra que "Así, la suspensión provisional de los efectos del acto acusado es procedente siempre y cuando se acredite que existe violación de las disposiciones y que dicha transgresión surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud"».*

Se destaca también que para la procedencia de la medida cautelar solicitada es necesaria la observancia de lo previsto en el CPACA (artículos 229 y 231), así:

**«ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

(...)

**ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios».*

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado—Sección Quinta, en providencia del 2 de octubre de 2020, proferida con la Ponencia de la Consejera Rocío Araujo Oñate, dentro del radicado N.º 50001-23-33-000-2020-00012-01, precisó:

«(...)

*56. Los requisitos para decretar esta medida cautelar, fueron consagrados expresamente por el legislador en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:*



Rad. N.º 81001 2339 000 2023 00077 00  
Frady Edilson Gonzáles Rodríguez  
Nulidad Electoral

*“Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)”*

57. Particularmente, en relación con el proceso de nulidad electoral, el artículo 277 establece una regla específica y especial respecto de la suspensión provisional, con el siguiente tenor:

*“...Artículo 277.- 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...” (Negrillas propias).*

A partir de las normas citadas, se colige **respecto de la suspensión provisional del acto en materia electoral** que: (i) se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado -siempre que se encuentre en término para accionar-<sup>8</sup>, (ii) dicha violación debe surgir del análisis del acto enjuiciado y su cotejo con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; (iii) **la petición debe resolverse en el mismo auto admisorio de la demanda**<sup>9</sup>.

61. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante en el libelo introductorio o en escrito separado y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrimados a esta etapa del proceso para efectos de proteger la efectividad de la sentencia, basado en los requisitos y en los criterios de admisibilidad de la medida cautelar de la cual se trata.

62. Además, la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la suspensión provisional, que, por supuesto es provisional, **no constituye prejuzgamiento ni impide** que al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que ab initio se adoptó.

(...) **La inhabilidad consagrada en el artículo 40.2 de la Ley 617 de 2000.**

La inhabilidad objeto de estudio es la consagrada en el artículo 40.2 de la Ley 617 de 2000 que modificó el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, la cual a la letra reza:

*“Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:*

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

80. De la norma que se aduce desconocida, se puede extraer los siguientes elementos estructuradores, a saber: a) que el elegido hubiere ejercido un cargo que le diera la calidad de empleado público; b) que el cargo se hubiere desempeñado dentro de los 12 meses anteriores a la elección; c) que el empleo implique el ejercicio de autoridad administrativa y, d) que éstos ocurran en el municipio donde resultó elegido concejal».



Rad. N.º 81001 2339 000 2023 00077 00  
 Frady Edilson Gonzáles Rodríguez  
 Nulidad Electoral

En este caso se pretende la nulidad del acto fechado 4 de noviembre de 2023, por medio del cual se declaró a José Padilla Guerra como Concejal electo del Municipio de Tame para el período 2024-2027, respecto de dicho acto se pidió la suspensión provisional como medida cautelar; en la demanda se aportaron como medios de prueba el formularios E-26CON, E-27 y la certificación suscrita el 7 de noviembre de 2023 por la Jefe de la Oficina Administrativa de la Alcaldía Municipal de Tame, en la que se hace constar que *«revisada la historia laboral del señor **JOSÉ PADILLA GUERRA** (...) se constata que estuvo vinculado hasta el 14 de diciembre de 2022, en el cargo denominado Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 05, de la planta global de la alcaldía municipal de Tame»* (i.3).

Si bien al solicitar la medida cautelar el demandante alude al artículo 43 de la Ley 617 de 2000 (referido a la duración de las incompatibilidades de los concejales municipales y distritales), expresa que el texto de la norma jurídica presuntamente violada establece *«que no pobra [sic] ser elegido concejal municipal, el ciudadano colombiano que haya ejercido cargo publico [sic] en el respectivo municipio dentro de los 12 meses con anterioridad a la fecha de la elección popular»*.

Así las cosas, de los elementos probatorios que obran en este momento procesal extrae la Sala que se encuentra acreditado que José Padilla Guerra estuvo vinculado como servidor público (Auxiliar Administrativo Código 407, Grado 05) a la Administración Municipal de Tame hasta el 14 de diciembre de 2022, lo que denota que se configuraría el elemento temporal dispuesto por la norma, puesto que su desvinculación del referido cargo se produjo a tan sólo 10 meses y 15 días de la fecha de los comicios territoriales de 2023, y el factor territorial que concierne al municipio de Tame en el que resultó electo como concejal para el período 2024-2027; no obstante, ante el insipiente material probatorio no encuentra demostrado la Sala el elemento concerniente al ejercicio de autoridad, pues de los documentos allegados no es posible determinar las funciones ejercidas, siendo ese un asunto que habrá de discernirse al momento de dictar la sentencia que resuelva de fondo el asunto, luego de contar con todo el compendio probatorio, incluido el manual de funciones de la administración municipal de Tame vigente para el tiempo de vinculación del demandado, que precisamente es una de las pruebas solicitadas en el libelo introductorio.

**1.3.** Corolario de lo expuesto, resalta la Sala que los medios de prueba allegados en este incipiente momento procesal no tienen la entidad de demostrar de manera fehaciente —ni aun sumariamente— la violación a las disposiciones señaladas como desconocidas en los cargos de la demanda y en la solicitud de medida cautelar, ni para determinar inequívocamente mediante juicio de ponderación de intereses que resulte más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, o que por no otorgarse se cause un perjuicio irremediable o se hagan nugatorios los efectos de la sentencia, máxime cuando se está ante un medio de control con términos perentorios y expeditos que procuran su pronta resolución de fondo. Así las cosas, se negará la solicitud de medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca.

## RESUELVE

**PRIMERO. ADMITIR** en primera instancia la demanda electoral formulada por Frady Edilson González Rodríguez en contra de José Padilla Guerra y la Registraduría Nacional del Estado Civil.



Rad. N.º 81001 2339 000 2023 00077 00  
Frady Edilson Gonzáles Rodríguez  
Nulidad Electoral

**SEGUNDO. NOTIFICAR** personalmente a **(i)** José Padilla Guerra, **(ii)** la Registraduría Nacional del Estado Civil, **(iii)** y al Agente del Ministerio Público Delegado ante el Tribunal Administrativo de Arauca.

Por estado se notificará al demandante.

Para efecto de las notificaciones, se le debe dar aplicación al artículo 277 del CPACA, y en lo que corresponda, a los artículos 8 y 9 de la Ley 2213 de 2022.

**TERCERO. INFORMAR** a la comunidad sobre la existencia del proceso, y para ello:

**(a)** La Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca publicará un aviso durante tres días en la página web de la Rama Judicial, en el sitio asignado en ella a nuestra Corporación Judicial.

**(b)** El demandante hará a su cargo la difusión de esta providencia dentro de los siete días siguientes, a través de dos emisoras o medios de comunicación que funcionen en el Municipio de Tame, y deberá aportar al expediente las certificaciones de dichas publicaciones.

El aviso deberá señalar su fecha y la de la providencia que se notifica, el nombre del demandante y del demandado, y la naturaleza del proceso, para que cualquier ciudadano con interés, dentro del término previsto en el literal c, numeral 1 del artículo 277 del CPACA, intervenga impugnando o coadyuvando la demanda, o defendiendo el acto demandado.

**(c)** La Registraduría Nacional del Estado Civil publicará durante tres días, la presente providencia en la página web de la entidad.

**CUARTO. ADVERTIR** que el Partido, Movimiento Político o Grupo Significativo de Personas denominado «*Pacto por Tame*» quedará notificado mediante la publicación de los avisos dispuestos en el literal b del numeral anterior.

**QUINTO. NEGAR** la medida cautelar pedida.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión extraordinaria de la fecha.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmada electrónicamente  
**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada

Firmada electrónicamente  
**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada

Firmada electrónicamente  
**GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE**  
Magistrada