



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandado: Óscar Mauricio Lizcano Arango – director del DAPRE
Rad: 25000-23-41-000-2022-01383-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicado: 25000-23-41-000-2022-01383-01
Demandante: HAROLD EDUARDO SUA MONTAÑA
Demandado: ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO – DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE)

Tema: Requisitos de la demanda en forma.

AUTO

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra el auto dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, el 14 de diciembre de 2022, por medio del cual, rechazó la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El señor Harold Eduardo Sua Montaña formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, tendiente a que se declare la nulidad del Decreto No. 1665 del 7 de agosto de 2022, a través del cual, el presidente de la República nombró a Óscar Mauricio Lizcano Arango en el cargo de director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

1.2. Los fundamentos fácticos y jurídicos

Se informa que el accionante instauró acción de tutela contra el Congreso de la República con las siguientes pretensiones:

PRIMERO: Procedan los ciudadanos congresistas a rehacer la sesión inaugural del periodo congregacional 2022 - 2026 desde el momento en el cual fue hecha la declaratoria presidencial de instalación y mientras ello ocurre se les aplicarán a



todas sus actuaciones congregacionales ajenas a ese propósito la totalidad de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución.

SEGUNDO: Declárese la nulidad de la elección de quienes el 20 y 21 de julio de 2022 tuvieron respectivamente la mayor votación para ser presidente, primer vicepresidente, segundo vicepresidente, secretario, subsecretario y director administrativo del Senado de la República o la Cámara de Representes (sic).

TERCERO: Una vez instalada válidamente la mesa directiva del Senado de la República, proceda la misma a darle el uso de la palabra al partido de oposición dentro de la sesión plenaria más próxima a la notificación de la decisión en cuestión a fin de efectuar lo dispuesto en el artículo 99 de la ley quinta (5ª) de mil novecientos noventa y dos (1992) con el propósito de que no quede en la opinión pública el haberse convertido dicho partido en partido de oposición sin ni siquiera haber una contradicción del aludido.

Adujo que el Congreso posesionó a Gustavo Francisco Petro Urrego como presidente de la República, sin que se hubiere proferido una decisión por parte del juez constitucional, lo cual, en sentir del actor, invalida las actuaciones desplegadas por el legislativo, por desconocimiento de lo establecido en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992.

Precisó que el mismo día de su posesión, el señor Gustavo Francisco Petro Urrego nombró a Óscar Mauricio Lizcano Arango como director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin que se hubiera instalado en debida forma el órgano legislativo, lo cual transgredió el artículo 149 superior.

1.3. Trámite procesal

El libelo se presentó el 25 de agosto de 2022¹, ante la Sección Quinta del Consejo de Estado, corporación judicial que, mediante auto del 31 de agosto del mismo año, remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, por ser de su competencia.

Inconforme con esta decisión, el actor formuló recurso de reposición y, en subsidio de súplica, los cuales fueron resueltos desfavorablemente por el magistrado sustanciador mediante providencia del 15 de septiembre de 2022 y por la Sala Electoral con auto del 27 de octubre del mismo año, respectivamente.

1.3.1. Auto inadmisorio de la demanda

A través de proveído del 25 de noviembre de 2022, el *a quo* inadmitió la demanda y solicitó al actor:

¹https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=110010328000202200224001100103



- i) Identificar el acto acusado.
- ii) Precisar con claridad y congruencia el concepto de violación.
- iii) Allegar la constancia de envío de la copia de la demanda y sus anexos a la parte demandada.
- iv) Suministrar la dirección electrónica para notificaciones de la autoridad que expidió el acto acusado, esto es, del presidente de la República.
- v) Adjuntar la constancia de publicación, comunicación o notificación del acto cuya nulidad se pretende.

En consecuencia, le concedió a la parte actora el término de tres (3) días para que corrigiera las falencias advertidas, so pena de rechazo.

1.3.2. Subsanación del libelo

A través de escrito enviado por correo electrónico el 2 de diciembre de 2022, el señor Harold Eduardo Sua Montaña subsanó el libelo en los siguientes términos:

I. Identificación del acto demandado y publicidad del mismo

(...) preciso que el mismo es el Decreto Presidencial 1665 de 2022 proferido el 7 de agosto de 2022 y a su vez le pido respetuosamente a esta corporación exigir la constancia de publicidad de aquella a la contraparte en virtud del inciso segundo del artículo 167 de la ley 1564 de 2012 de conformidad con los artículos 296 y 306 de la ley 1437 de 2011 pues dentro del término de subsanación no le es posible al accionante allegarla al proceso así hubiese sido solicitada el propio día en el cual fue notificado por estado el auto inadmisorio.

II. Contundencia sobre lo pretendido

Dada la exigencia del despacho de contener la pretensión (...), la misma queda entonces así: se pretende la nulidad del Decreto expedido por Gustavo Petro el 7 de agosto de 2022 con el número 1665 mediante el cual Oscar Mauricio Lizcano Arango es nombrada (sic) Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

III. Manifestación expresa de haber indicado en el escrito inicial el desconocimiento de los medios de notificación del accionado y de seguir sin conocerlos

En el acápite del escrito inicial denominado “**INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS SUJETOS DE LA LITIS**” se dice literalmente que el solicitante de la nulidad de la referencia *“no sabe si la notificación personal del mismo estaría cumplida remitiéndole este escrito a su domicilio o correo electrónico personal igualmente ignotos para él”* (cursiva añadida).



Por lo cual, reitero desconocer los medios de notificación personal del accionado (i.e. del señor Oscar Mauricio Lizcano Arango) al punto de no aplicar en esta ocasión lo ordenado en los numerales 7 y 8 del artículo 162 pues la propia norma precitada prescinde al demandante de correr traslado e indicar la dirección de su contraparte cuando la desconoce.

IV. Concreción del concepto de violación

(...) el quid del libelo en cuestión no es otro sino “el Presidente de la República efectuó la designación controvertida sin competencia para ello, debido a las irregularidades antecedentes en torno a su posesión como primer mandatario, derivadas, a su turno, de la falta de competencia del Congreso de la República para ejercer sus funciones” (cursiva añadida, extracto de (sic) del auto interlocutorio del mencionado consejero proferido el 2 de septiembre de 2022 en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2022-00259-00) donde la mencionada posesión es entonces el medio habilitante de la competencia cuya falta se alega y con ello actuación intermedia únicamente susceptible de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa estudiando su impacto en la expedición del nombramiento de la referencia en vez de sobre una elección ocurrida con antelación a ella y por ende sin incidencia alguna en el acto definitivo de esa elección..

V. Indicación de la dirección electrónica para notificaciones judiciales de la Presidencia de la República y su Departamento Administrativo como el enviar a dichas direcciones el escrito inicial y la subsanación de la referencia

Atendiendo a la exigencia figurada en el auto inadmisorio acerca de las autoridades involucradas en el nombramiento en comento, se señala el corresponder como dirección electrónica para notificaciones judiciales de la Presidencia de la República y su Departamento Administrativo el correo notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co de acuerdo con la página web del Departamento Administrativo de la Presidencia <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/notificaciones-judiciales> y que este escrito junto con el inicialmente presentado es remitido en un solo mensaje del correo electrónico hermanosua1@yahoo.com.mx a los correos electrónicos contacto@presidencia.gov.co tras lo indicado en la página web del Departamento Administrativo de la Presidencia <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana> y así lo evidencia el propio mensaje en cuestión.

1.4. La providencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, a través de auto del 14 de diciembre de 2022, rechazó la demanda argumentando que el accionante no subsanó los defectos consistentes en: i) presentar con claridad el concepto de violación y precisar con congruencia los cargos de anulación respecto del acto que se acusa, ii) acreditar que la demanda y sus anexos se hubiesen remitido al correo electrónico del demandado, esto es, del presidente de la República y iii) aportar la constancia de publicación, comunicación o notificación del acto demandado.



1.5. El recurso de apelación

Inconforme con esta decisión, el actor formuló recurso de apelación bajo las siguientes consideraciones:

Una mirada del escrito inicial junto con el de subsanación acorde a la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal devenida del artículo 228 constitucional da pie a la admisión de la nulidad en comento al confluir las circunstancias subsecuentes.

Primero, el concepto de violación fue sintetizado haciendo uso de la aseveración del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio de *“el Presidente de la República efectuó la designación controvertida sin competencia para ello, debido a las irregularidades antecedentes en torno a su posesión como primer mandatario, derivadas, a su turno, de la falta de competencia del Congreso de la República para ejercer sus funciones”* (cursiva añadida, extracto del auto interlocutorio del mencionado consejero proferido el 2 de septiembre de 2022 en el proceso con radicado 11001-03-28-000-2022-00259-00) en vista de que por la sentencia precitada en el acápite del escrito de subsanación titulado **“Concreción del concepto de violación”** y del escrito inicial denominado **“ACTO OBJETO DE LA NULIDAD PRETENDIDA”** la posesión a la cual se ha hecho alusión es *“el medio habilitante de la competencia cuya falta se alega y con ello actuación intermedia únicamente susceptible de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa estudiando su impacto en la expedición del nombramiento de la referencia en vez de sobre una elección ocurrida con antelación a ella y por ende sin incidencia alguna en el acto definitivo de esa elección”* (cursiva añadida, extracto del escrito de subsanación de la nulidad en comento).

Incluso, las irregularidades reputadas contra los actos señalados de ocasionar la invalidez de la posesión en comento constituyen parte del concepto de violación de nulidades ya admitidas sobre elecciones que acontecieron después de ello y solo pueden ser llevadas a cabo en tanto no hayan ocurrido dichas anomalías.

En segundo lugar, ha sido exigido con extremo rigor la aplicación de un presupuesto formal materialmente imposible de subsanar dentro del término dispuesto para tal fin pues en los tres días hábiles posteriores a la notificación en estado del auto inadmisorio no es factible ni mucho menos exigible a la autoridad administrativa correspondiente de acuerdo con el principio de plazo razonable estipulado en el artículo 8 de la Convención Americana entregar constancia de publicidad del nombramiento en cuestión más aun cuando se observa haber pasado inadvertido ese aspecto en el escrito subsanatorio y los artículos 296 y 306 de la ley 1437 de 2011 permiten aplicar el artículo 167 de la ley 1564 de 2012 para trasladar esa carga procesal a la contraparte ante esa situación fáctica.

Por último, el libelo no fue enviado a las entidades nominadoras con antelación a la fecha de radicación en la ventanilla virtual del Consejo de Estado al haber indicado en el escrito inicial el entender *“que la calidad de sujeto pasivo está es en el afectante dada la naturaleza del acto frente al cual se pretende la nulidad de la referencia y con ello solamente estar obligado a notificar a este último”* (cursiva añadida, extracto de la página 5 del escrito inicial).



2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 150 del CPACA y 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer en segunda instancia del proceso de la referencia, teniendo en cuenta que se pretende la nulidad del acto de nombramiento del señor Óscar Mauricio Lizcano Arango como director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyo control de legalidad corresponde a los Tribunales Administrativos, en primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el numeral 7, literal c² del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021.

2.2. Procedencia del recurso de apelación

De la lectura del artículo 243 del CPACA, numeral 1^{o3}, dispositivo que enlista las providencias susceptibles del recurso de apelación, se desprende que el mismo es procedente contra el auto que rechaza la demanda.

2.3. Oportunidad y trámite del recurso de apelación

En el caso bajo estudio, se advierte que el auto recurrido se profirió el 14 de diciembre de 2022 y fue notificado por estado el 11 de enero de 2023⁴, luego, los dos (2) días establecidos en el artículo 244.3 del CPACA corrieron durante el 12 y el 13 del mismo mes y año y el recurso de alzada se presentó ese último día, por lo que se constata que se formuló oportunamente.

Así mismo, se observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante auto del 30 de enero de 2023, concedió el recurso de apelación para que esta corporación provea al respecto.

² **Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: (...)

c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora (...).

³ **Artículo 243. Apelación.** <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

⁴https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002341000202201383002500023



2.4. Requisitos formales de la demanda

Los requisitos formales de la demanda están contemplados en los artículos 162, 163 y 166 del CPACA, en los cuales se impone la obligación a la parte actora de: **i)** designar las partes debidamente y sus representantes; **ii)** expresar con precisión y claridad lo pretendido; **iii)** determinar los hechos y omisiones que fundamentan las pretensiones; **iv)** indicar los fundamentos de derecho y cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberá manifestar cuales son las normas violadas y explicar el concepto de su violación; **v)** solicitar la práctica de pruebas si a bien lo tiene; **vi)** la estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para establecer la competencia **vii)** indicar el lugar y dirección de notificaciones de las partes, **viii)** acompañar la demanda con los anexos correspondientes.

Sin embargo, algunos de estos aspectos fueron objeto de modificación y adición con ocasión de la expedición de la Ley 2080 de 2021 «Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción». En este orden, en lo que tiene que ver los requisitos de forma de la demanda, dispuso:

ARTÍCULO 35. Modifíquese el numeral 7 y adiciónese un numeral al artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.

8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.

Conforme a lo anterior, se tiene que son varios los aspectos novedosos a destacar: **i)** se contempla el *deber* de indicar el *canal digital* donde se notificaran las partes, esto varió el carácter facultativo inicialmente previsto en el artículo 162, numeral, 7^o del CPACA⁵, antes de la modificación hecha por la citada ley; **ii)** se impone al

⁵ **ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:



demandante que, simultáneamente con la presentación de la demanda ante la respectiva oficina de reparto, envíe copia de ella y sus anexos por *medio electrónico* a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares o se desconozca el lugar en donde estos recibirán notificaciones; lo anterior, sin perjuicio de su envío físico cuando no se conozca el canal digital correspondiente y, **iii)** esta misma obligación se estableció para el actor en el caso de inadmitirse la demanda, pues, éste deberá enviar el escrito de subsanación tanto al despacho judicial competente como a los accionados.

En este orden, es claro que, si el actor no acredita el cumplimiento de los anteriores deberes a su cargo, el juez deberá inadmitir la demanda y disponer su corrección dentro del término legal, so pena de rechazo.

2.5. Caso concreto⁶

En el *sub examine*, el *a quo* rechazó la demanda por considerar que, el demandante i) no presentó con claridad el concepto de violación ni los cargos de anulación respecto del acto cuya nulidad se deprecia, ii) no acreditó el envío de la demanda y sus anexos a la parte demandada y iii) no allegó la constancia de publicación del acto acusado, frente a los cuales la Sala se referirá en los siguientes términos:

2.5.1. Normas violadas y explicación de concepto de su violación

En punto de los requisitos formales de la demanda, el artículo 162 del CPACA, establece que toda demanda deberá contener, entre otros aspectos, los fundamentos de derecho de las pretensiones y en caso de que se trate de la impugnación de un acto administrativo, indicar las normas violadas y explicar el concepto de su violación.

Pues bien, en atención al deber del juez de interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto (Art. 42.5 del CGP), es posible constatar que, en el presente caso, la parte actora invoca la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA, por infracción de los artículos 149 y 192 de la Constitución Política y por la falta de competencia del presidente de la República para nombrar al señor

(...) 7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica.

⁶ Reiteración: Al respecto ver: i) Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, auto del 26 de enero de 2023, Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01343-01, Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña, Demandado: Iván Velásquez Gómez – ministro de Defensa Nacional, ii) Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, auto del 2 de febrero de 2023, Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01145-01, Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña, Demandada: María Andrea Agudelo Torres – directora administrativa y financiera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, iii) Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, auto del 9 de marzo de 2023, Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01342-01, Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña, Demandado: Hernando Alfonso Prada Gil – ministro del Interior.



Óscar Mauricio Lizcano Arango como director del Departamento Administrativo de la presidencia de la República.

Al respecto, el accionante asegura que la sesión de instalación del Congreso, realizada el 20 de julio de 2022, se llevó a cabo con desconocimiento de las condiciones constitucionales y, en consecuencia, resultó afectada la legalidad de las decisiones que allí fueron adoptadas.

A su turno, estructura una serie de irregularidades en las posesiones de los congresistas y del presidente de la junta preparatoria de la plenaria, la intervención de la oposición, el levantamiento de la sesión inaugural, la citación para una nueva fecha y el trámite de una proposición de aplazamiento de la reunión del 21 de julio de 2022.

Indica, además, que el artículo 149 superior «preceptúa entre otras cosas la carencia de validez y posibilidad de darle efecto alguno a los actos de los miembros del Congreso cuando han emanado de las funciones propias de la rama legislativa mediante reunión efectuada por fuera de las condiciones constitucionales establecidas para tal fin». Y agrega que, las decisiones legislativas del Congreso «no serían las únicas sin validez o convalidación por incumplimiento de alguna norma procedimental de rango constitucional durante la sesión donde nacieron a la vida jurídica sino también de todo lo que hagan los congresistas al momento de ejercer cualquiera de las atribuciones estipuladas dentro del título de la constitución acerca de la rama legislativa.»

Aduce que, es claro que al operar la consecuencia jurídica del artículo 149 de la Constitución Política, sobre el acto de posesión de Gustavo Petro Urrego como presidente de la República, no podía «ejercer las funciones presidenciales hasta tanto los actos congregacionales inválidos sean rehechos o tome posesión ante la Corte Suprema de Justicia o dos testigos.»

Afirma que el Decreto No. 1665 del 7 de agosto de 2022 fue proferido «sin competencia configurada a raíz de la falta de aplicación del inciso segundo del artículo 192 de la Constitución como consecuencia de la desatención de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución sobre la invalidez y carencia de efecto alguno de reuniones congregacionales emanadas de las funciones propias de la rama legislativa con desconocimiento de las condiciones constitucionales para su realización.»

En virtud de lo anterior, considera que el acto de nombramiento del señor Óscar Mauricio Lizcano Arango como director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República «fue expedido sin competencia resultando así nulo



conforme a la remisión normativa al inciso primero del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establecida en el inciso primero del artículo 275 de dicho código.»

En este orden, a la Sala no le quedan dudas en cuanto a que la censura reposa sobre la infracción de los artículos 149 y 192 de la Constitución Política.

Incluso, el accionante acude a una tabla a doble columna en la que ilustra la «irregularidad alegada», frente a la «Explicación de la ocurrencia y repercusión de la respectiva irregularidad.»

Sobre este aspecto, es importante acotar que la ley procesal no exige una técnica específica para relatar o exponer el concepto de violación y los cargos de nulidad. Así las cosas, lo verdaderamente relevante es que la narrativa ofrezca la suficiente claridad para comprender las diferentes aristas de la controversia, facilitar el derecho de defensa y la fijación del litigio.

En el *sub judice*, aunque la parte actora acude a la transcripción *in extenso* de apartes de las intervenciones en las reuniones comentadas y expone sus inconformidades de manera confusa y desorganizada, este estilo de redacción no impide entender la motivación de las censuras ni invalida la argumentación ofrecida frente a las irregularidades de procedimiento que, a su juicio, viciaron el nombramiento controvertido.

En este punto debe insistirse, que ciertamente los usuarios de la justicia deben cumplir unas cargas mínimas de concreción y claridad al momento de instaurar una demanda. Sin embargo, estas exigencias no pueden limitar irrazonablemente el derecho de acción, al punto de requerir erudición o una técnica rigurosa en el planteamiento de los problemas jurídicos, máxime en el marco de un medio de control de carácter público, como el de nulidad electoral.

Así las cosas, resulta claro que no le asiste razón al *a quo* al haber rechazado la demanda por este aspecto.

2.5.2. Envío de la copia de la demanda y sus anexos al demandado

Este requisito fue incorporado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 y consiste en que, al momento de presentar la demanda, deberá el actor, de manera simultánea, enviar por medio electrónico copia del libelo junto con sus anexos a los demandados, excepto en el caso en el que se soliciten medidas cautelares o se desconozca el



lugar en donde estos recibirán notificaciones, sin perjuicio de su envío físico, cuando no se conozca el canal digital.

En el caso objeto de estudio, observa la Sala que el *a quo* rechazó el libelo, entre otros aspectos, por considerar que «el demandante no acreditó que la demanda inicial y sus anexos se hubiesen remitido desde un inicio como lo exige el ordenamiento legal a los correos electrónicos del demandado Presidente de la República».

Sobre este asunto, se impone recordar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139 del CPACA, el medio de control de nulidad electoral procede contra los actos de elección por voto popular, o aquellos expedidos por cuerpos electorales o por autoridades con competencias para hacer nombramientos de servidores públicos. Atendiendo a este objeto, de forma concordante el artículo 277 del mismo estatuto procesal, al establecer la forma de notificación del auto admisorio, distingue entre el «*elegido o nombrado*» y «*la autoridad que expidió el acto o intervino en su adopción*».

En este orden, resulta claro que, erró el tribunal de instancia al considerar que, en el *sub examine* el demandado es el presidente de la República, el cual expidió el Decreto No. 1665 del 7 de agosto de 2022, cuya nulidad se deprecia, pues la jurisprudencia de esta Sección⁷ ha sido enfática en señalar que en el proceso electoral la parte demandada corresponde al ciudadano elegido o nombrado mediante el acto acusado, mientras que la autoridad que lo expidió es un sujeto procesal de vinculación obligatoria.

Ahora bien, revisado el escrito de demanda se evidencia que en el acápite denominado «**INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS SUJETOS DE LA LITIS**», el actor indicó lo siguiente:

Creador del acto cuya nulidad se pretende: Quien creo (sic) el acto objeto de la nulidad de la referencia es Gustavo Francisco Petro Urrego actuando como Presidente de la República (...)

Afectantes de la nulidad: Resulta perjudicado con la nulidad pretendida el ciudadano Oscar Mauricio Lizcano Arango (...).

Y, al referirse al «**ACTO OBJETO DE LA NULIDAD PRETENDIDA**» manifestó que solicita «la nulidad del acto mediante el cual Oscar Mauricio Lizcano Arango fue nombrado Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

⁷Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 8 de septiembre de 2016, Rad. 25000-23-41-000-2014-00042-02.



De acuerdo con lo anterior, para la Sala y para el propio demandante, es claro que, en el presente caso, el demandado es el señor Óscar Mauricio Lizcano Arango, en su calidad de director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y no el presidente de la República, como erradamente lo consideró el *a quo* y frente a quien le exigió el deber de enviar por medio electrónico copia de la demanda y sus anexos, como lo dispone el numeral 8 del artículo 162 del CPACA, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

Aunado a lo anterior, el tribunal de instancia no se percató que, en este caso, el actor manifestó que desconocía el lugar donde recibiría notificaciones el demandado. Así lo precisó en la demanda objeto de análisis:

INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS SUJETOS DE LA LITIS

(...)

Afectantes de la nulidad: Resulta perjudicado con la nulidad pretendida el ciudadano Oscar Mauricio Lizcano Arango cuya cédula de ciudadanía es completamente desconocida por quien pretende la nulidad de su acto de elección que **además no sabe si la notificación personal del mismo estaría cumplida remitiéndole este escrito a su domicilio o correo electrónico personal igualmente ignotos para él o a través de los canales digitales propios del cargo al cual fue elegido.** (Negrilla fuera de texto).

En consecuencia, mal podría exigirse el cumplimiento de un requisito, primero, frente a un sujeto procesal que no corresponde – el presidente de la República – y, segundo, respecto de quien se afirma no conocer su lugar de notificación – domicilio o correo electrónico personal –. En este caso, el tribunal de instancia, en virtud de los poderes de ordenación e instrucción y con el fin de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, ha podido requerir al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para que remitiera con destino al proceso las direcciones electrónica y física del señor Óscar Mauricio Lizcano Arango. En igual sentido la Sala Electoral⁸ se ha pronunciado al indicar que:

(...) el tribunal omitió que la copia de la demanda y sus anexos en este medio de control electoral ha debido enviarse al señor Alejandro Gaviria Uribe, por ser el demandado en este asunto y no a la Presidencia como entidad que expidió el acto. Tampoco tuvo en cuenta que el actor manifestó desconocer el lugar en el cual el accionado recibiría sus notificaciones personales, por tanto, el *A quo*, en ejercicio de sus poderes de instrucción y aras de garantizar el derecho de administración de justicia (art. 229 constitucional) y la tutela judicial efectiva, bien pudo requerir al Ministerio de Educación Nacional o incluso la Presidencia de la República, a fin de que remitiera dicha información.

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, auto del 26 de enero de 2023, Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01341-01, Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña, Demandado: Alejandro Gaviria Uribe - ministro de Educación Nacional.



Por lo expuesto en precedencia, tampoco resultado acertado que el *a quo* hubiese rechazado el libelo por este asunto.

2.5.3. Constancia de publicación del acto acusado

Al respecto, se impone recordar que esta Sala⁹ ha entendido la caducidad como el plazo de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actuación judicial, el cual transcurre sin necesidad de alguna acción concreta en cabeza del operador jurídico o de las partes. En otras palabras, es el límite temporal fijado por el legislador en días, meses o años, el cual debe ser atendido por los interesados en obtener la resolución de un conflicto por parte de los jueces, pues de lo contrario, se consideraría que su demanda no fue allegada en tiempo y puede ser objeto de rechazo.

La caducidad así entendida, tiene una finalidad específica, consistente en evitar que las situaciones jurídicas permanezcan de manera indefinida sin solución en el tiempo – como una materialización, a su vez, del principio de seguridad jurídica –, por lo que resulta procedente la imposición de una carga o deber de conducta dirigido a los usuarios de la administración de justicia, con la que se procure que estos acudirán a la misma en un plazo razonable y proporcional para que su pretensión sea estudiada y decidida.

En relación con el contencioso electoral, el artículo 164, ordinal 2°, literal a) de la Ley 1437 de 2011, establece el plazo para su interposición, así:

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

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

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

Según esta norma, para el ejercicio del medio de control de nulidad electoral, el término de caducidad expira al cabo de treinta (30) días contados así: i) si la elección se declara en audiencia pública, a partir del día siguiente al de su declaratoria, ii) en los casos en que la elección o nombramiento requiera de confirmación, desde el día siguiente de la expedición de dicho acto y iii) en los demás asuntos de elección y

⁹Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, auto del 26 de agosto del 2021, Rad. No. 08001-23-33-000-2021-00275-01, Accionantes: Javier Francisco Lizcano Rivas y otros – Procuradores 15, 117 y 118 Judiciales II para Asuntos Administrativos de Barranquilla, Demandado: Miguel Ángel Alzate Salcedo como Personero Distrital de Barranquilla para el período 2021-2024.



nombramientos, a partir del día siguiente al de la publicación del acto, efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

Pues bien, partiendo de las pruebas allegadas al expediente digital¹⁰, la Sala evidenció que a través del contencioso electoral previsto en el artículo 139 del CPACA, el actor pretende que se declare la nulidad del Decreto No. 1665 del 7 de agosto de 2022, mediante el cual el presidente de la República nombró al señor Óscar Mauricio Lizcano Arango como director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La demanda objeto de análisis se presentó el 25 de agosto de 2022 ante la Sección Quinta del Consejo de Estado, la cual, mediante auto del 31 de agosto del mismo año, remitió el proceso, por competencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera.

De conformidad con lo anterior se infiere, claramente, que en el presente caso no era necesario que el tribunal de instancia inadmitiera la demanda y le ordenara al accionante subsanarla en el sentido de allegar la constancia de publicación del acto acusado como lo establece el numeral 1° del artículo 166 del CPACA¹¹, pues, si tenemos en cuenta que el Decreto No. 1665 fue expedido el 7 de agosto de 2022 y que la parte actora presentó la demanda el 25 de agosto del mismo año, resulta absolutamente innecesario indagar sobre la fecha de la publicación del acto cuya nulidad se depreca, toda vez que, es evidente que el señor Harold Eduardo Sua Montaña radicó el libelo cuando no habían transcurrido los (30) días hábiles de que trata el artículo 164, ordinal 2°, literal a) de la Ley 1437 de 2011.

En un caso similar, relacionado con la constancia de publicación de los actos acusados, esta Corporación¹² se pronunció en los siguientes términos:

En este caso, observa la Sala que la Resolución 00001488 fue expedida por la ministra de Salud y Protección Social el 22 de agosto de 2022 y la demanda fue presentada en línea, ante los juzgados administrativos, el 20 de septiembre del año en curso.

¹⁰ Sistema de Gestión Judicial - SAMAJ. Historial de actuaciones. Anotación 3.

¹¹ **ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, auto del 1° de diciembre de 2022, Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01151-01, demandante: Harold Eduardo Sua Montaña, Demandado: Gabriel Bustamante Peña (Director Técnico Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social).



Lo anterior, permite establecer que desde la fecha en que fue dictado el acto acusado y hasta el día en que fue radicada la demanda, no habían transcurrido los 30 días previstos en el artículo 164, numeral 2, literal a, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el ejercicio del medio de control electoral por parte del actor.

Entonces, no era procedente que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, exigiera rigurosamente al demandante la constancia de publicación del acto acusado, por cuanto estaba claro que a pesar de la ausencia de este elemento la demanda fue presentada oportunamente ante los juzgados administrativos en la medida en que la publicación del acto, como quedó expuesto, siempre será posterior a su expedición.

En este orden, no resultaba acertada la decisión del tribunal de instancia de exigir al accionante la constancia de publicación del Decreto No. 1665 del 7 de agosto de 2022, pues, como quedó visto, entre la fecha de expedición del acto acusado (7 de agosto de 2022) y la de radicación del libelo (25 de agosto de 2022) transcurrieron menos de treinta (30) días hábiles, por lo que, fuerza concluir que, en el presente caso, no operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Por lo tanto, se impone revocar el auto proferido el 14 de diciembre de 2022, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que rechazó la demanda y, en su lugar, se ordenará al *a quo* proveer sobre su admisibilidad.

2.6. Cuestiones adicionales

La Sala Electoral del Consejo de Estado pone de presente que, de manera sistemática y recurrente, ha proferido decisiones a través de las cuales ha revocado providencias de primer grado que rechazaron demandas con supuestos fácticos similares al analizado en el caso concreto¹³. Al respecto, la Sección Quinta no encuentra plausible que, en relación con los aspectos que originaron los múltiples rechazos, el *a quo* no consulte el criterio de orientación que se ha consignado en los autos proferidos en segunda instancia.

¹³ Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01120-01, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, auto de 24 de noviembre de 2022.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01151-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, auto de 1° de diciembre de 2022.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01343-01, M.P. Rocío Araújo Oñate, auto de 7 de diciembre de 2022.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01341-01, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, auto de 26 de enero de 2023.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01343-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, auto de 26 de enero de 2023.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01145-01, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, auto de 2 de febrero de 2023.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01342-01, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, auto de 9 de marzo de 2023.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01090-01, M.P. Rocío Araújo Oñate, auto de 2 de febrero de 2023.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01079-01, M.P. Rocío Araújo Oñate, auto del 2 de febrero de 2023.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01544-01, M.P. Rocío Araújo Oñate, auto de 23 de febrero de 2023.
Rad. No. 25000-23-41-000-2022-01497-01, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, auto del 23 de febrero de 2023.



En consecuencia, sin lesionar la autonomía judicial, pero también con la obligación de garantizar el acceso a la administración de justicia, se considera indispensable exhortar a los magistrados que integran la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que, en lo sucesivo, adopten las medidas necesarias para garantizar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos que acuden ante el juez, al momento de evaluar el alcance de la regla procesal relacionada con las cargas consistentes en: i) identificar el acto acusado, ii) explicar el concepto de violación, iii) acreditar el envío de la copia de la demanda y sus anexos al demandado, iv) suministrar la dirección electrónica para recibir notificaciones, v) allegar la constancia de publicación, comunicación o notificación del acto cuya nulidad se pretende previstas en los artículos 162, 163 y 166 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto del 14 de diciembre de 2022, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que rechazó la demanda y, en su lugar, provéase sobre su admisibilidad.

SEGUNDO: EXHORTAR a los magistrados que integran la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, en lo sucesivo, adopten las medidas necesarias para garantizar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos que acuden ante el juez, al momento de evaluar el alcance de la regla procesal relacionada con las cargas previstas en los artículos 162, 163 y 166 del CPACA.

TERCERO: Ejecutoriado este auto, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada



Demandante: Harold Eduardo Sua Montaña
Demandado: Óscar Mauricio Lizcano Arango – director del DAPRE
Rad: 25000-23-41-000-2022-01383-01

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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