

**PROCESO ELECTORAL - Medida cautelar de urgencia / MEDIA CAUTELAR DE URGENCIA - No se predica del proceso electoral / PROCESO ELECTORAL - Está instituido como un trámite contencioso especial que goza de normas propias que procuran garantizar los principios que lo sustentan**

En escrito separado de la demanda, el señor Sergio David Becerra Benavides solicitó la suspensión provisional del acto demandado, en el marco del trámite de urgencia establecido en el artículo 234 del C.P.A.C.A. Previamente a analizar la viabilidad de los argumentos en que se sustenta la solicitud de suspensión provisional, la Sala abordará la petición de urgencia de la siguiente manera: El procedimiento electoral está instituido como un trámite contencioso especial caracterizado por su celeridad, goza de normas propias que procuran garantizar los principios que lo sustentan, en virtud de la naturaleza del acto administrativo cuya legalidad se cuestiona. En materia de medidas cautelares, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo electoral corresponde al único mecanismo cautelar que puede formularse de cara a “proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”. Así se desprende del contenido del inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. A diferencia del trámite ordinario que impone el estudio y decisión de las medidas cautelares propuestas en el curso de los otros medios de control, en el de nulidad electoral la medida de suspensión provisional solo puede solicitarse en la demanda; no está sujeta a correr traslado previo de la misma al demandado; no requiere de otorgamiento de caución para su decreto y se decide en el mismo auto admisorio, no en auto separado. Lo anterior en consideración a que el trámite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto electoral, está en consonancia con la celeridad que caracteriza este proceso, tal y como lo establece el artículo 296 del C.P.A.C.A., según el cual, únicamente le caben al contencioso electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste. En cuanto al carácter de urgencia con el que el demandante pide la medida y cuya razón de la inminencia nada explica, dice la Sala que comoquiera que en este proceso de nulidad electoral, a las voces del inciso final del artículo 277 ibídem la solicitud de medida cautelar se resuelve en el auto admisorio dictado por la Sala, podría, en principio, decirse que esta medida tiene la misma connotación de aquellas catalogadas como de urgencia, puesto que no implica la exigencia de adelantar el trámite que prevé el artículo 233 en relación con el traslado en auto separado de la solicitud al demandado en el término de 5 días para que se pronuncie sobre ella. Sin embargo, en estricto sentido no equivale a la medida cautelar de urgencia de que trata el artículo 234, pues como se señaló previamente ésta se decreta por el ponente, mientras que en el electoral, la medida de suspensión debe ser resuelta por la Sala de decisión. De acuerdo con lo anterior, en tanto la medida cautelar de urgencia no se predica del proceso electoral en los términos en que se encuentra concebida en el artículo 234, la Sala analizará la petición del señor Becerra Benavides, como una mera solicitud de suspensión provisional.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 233 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 234 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 277 INCISO FINAL

**PROCESO ELECTORAL - Suspensión provisional / SUSPENSION PROVISIONAL - Presupuestos de procedencia / SUSPENSION PROVISIONAL - Negada por cuanto no es posible establecer la vulneración que se aduce / PROCESO ELECTORAL - Admisión de la demanda contra la elección de Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas**

La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229, exige "petición de parte debidamente sustentada" y acorde con el 231 del C.P.A.C.A., 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". Entonces, la norma precisa que: 1º) La medida cautelar se debe solicitar con la demanda (no es oficiosa), con fundamento en el mismo concepto de la violación, o en lo que el demandante sustente en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión al concepto de la violación. 2º) La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el trámite apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Por lo tanto, establecer si es viable decretar la medida de suspensión pretendida, implica analizar el acto acusado frente al contenido de la norma señalada como infringida, y estudiar las pruebas aportadas, a fin de concluir si surge su contradicción. En el sub-examine la petición de suspensión provisional de la elección del señor Eduar Luis Benjumea Moreno como Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas (formulario E-26 Cámara de fecha 14 de marzo de 2014), la fundamenta el demandante en que éste se encuentra incurso en la inhabilidad que prevé el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, en tanto durante los seis meses anteriores a la elección, intervino en gestión de negocios ante autoridades públicas. Plantea que el demandado participó "como verdadero contratista" de la ejecución del contrato interadministrativo No. 000015 de 2013 suscrito entre la Gobernación del Amazonas y el Hospital San Rafael de Leticia E.S.E., dentro de los seis meses anteriores a la elección, pues adelantó "labores de manejo de personal y de gestión de recursos de ejecución". Que tal era su grado de intervención en la ejecución de dicho contrato, que reiteradamente manifestó al personal médico que desarrollaba el objeto contractual que "él era el cuñado del Gobernador y que él podía hacer que contrataran o despidieran a cualquiera y que quien no colaborara con él, se le cerrarían las puertas en la Gobernación porque él tenía el poder para hacerlo". Para probarlo, el demandante allega declaraciones extrajudiciales rendidas ante la Notaría Unica del Círculo de Leticia por las señoras Katerin Lorena Pinto Fontalvo, María Yoelis Marapara Caisara, y Roxi Leandra Ramos Suárez, quienes hacían parte del personal médico referido, así como una grabación magnetofónica que, según asevera, da cuenta de "que quien se estaba lucrando de dicho contrato, era el señor Benjumea". Analizado el fundamento fáctico en el cual el demandante hace recaer la inhabilidad y estudiadas las pruebas en que se apoya, la Sala concluye que en esta etapa procesal, cuando el proceso apenas inicia, no se advierte que surja la evidencia de estar incurso el demandado en la prohibición que contempla el numeral 3 del artículo 179 superior, atinente a no intervenir en gestión de negocios ante entidades públicas dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección, porque determinar la estructuración o no del vicio endilgado implica comenzar por establecer si participar o no como "verdadero contratista" en la ejecución de un contrato no suscrito por éste, es asimilable o equivale a gestionar negocios. Será en la oportunidad de resolver el proceso con sentencia que se determinarán los alcances que representa frente a la causal de intervención en la gestión de negocios, la ejecución y desarrollo del contrato estatal interadministrativo entre el Hospital San Rafael de Leticia E.S.E. y la Gobernación del departamento del Amazonas, que el demandante le endilga al

demandado, en el sentido de que sin ser el contratista, desarrolló dicho contrato, como si en realidad lo fuera. De esta circunstancia, la Sala concluye que no se estructura el requisito para el decreto de la suspensión pretendida, tal y como fue solicitada.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00021-00**

**Actor: SERGIO DAVID BECERRA BENAVIDES**

**Demandado: REPRESENTANTE A LA CAMARA POR EL DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS**

**Auto que resuelve sobre la medida cautelar de urgencia y admite la demanda**

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda**

*El señor Sergio David Becerra Benavides, actuando en nombre propio, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad electoral, con las siguientes pretensiones:*

*“1. Que se declare nulo parcialmente el acto administrativo proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil formato E-26CAM del día 14 de marzo de 2014 - mediante el cual se declara la elección de los Representantes a la Cámara por el Departamento del Amazonas, para el periodo 2014-07-20 a 2018-07-20, respecto del candidato electo para dicho periodo señor Eduar Luis Benjumea Moreno, del partido Liberal Colombiano. Por la causal contemplada en el artículo 275 numeral 5 de la Ley 1437 de 2011.*

*2. Como consecuencia de la anterior declaración se cancele la credencial que le otorgó el reconocimiento como miembro electo de la Cámara de Representantes para el periodo 2014 - 2018, al señor Eduar Luis Benjumea Moreno, por el partido Liberal Colombiano.”*

Adicionalmente, solicitó la suspensión provisional del acto administrativo que declaró la elección de los Representantes a la Cámara por el departamento del Amazonas, como “**medida cautelar de urgencia**, establecida en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, sobre el acto administrativo proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil formato E-26 CAM del día 14 de marzo de 2014” (fl. 9 escrito de medida cautelar).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Aspectos sustanciales y formales de la demanda**

Una vez revisado el contenido de la demanda y de sus anexos, se advierte que ésta reúne los requisitos de oportunidad y forma a los que se refieren los artículos 162, 163, 164 y 166 del C.P.A.C.A.

En consecuencia se le impartirá el trámite que preceptúa el artículo 277 del C.P.A.C.A.

### **2. Solicitud de medida cautelar de urgencia**

En escrito separado de la demanda, el señor Sergio David Becerra Benavides solicitó la suspensión provisional del acto demandado, en el marco del trámite de urgencia establecido en el artículo 234 del C.P.A.C.A.<sup>1</sup>.

Previamente a analizar la viabilidad de los argumentos en que se sustenta la solicitud de suspensión provisional, la Sala abordará la petición de urgencia de la siguiente manera:

El procedimiento electoral está instituido como un trámite contencioso especial caracterizado por su celeridad, goza de normas propias que procuran garantizar los principios que lo sustentan, en virtud de la naturaleza del acto administrativo cuya legalidad se cuestiona.

---

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 234. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.”

En materia de medidas cautelares, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo electoral corresponde al único mecanismo cautelar que puede formularse<sup>2</sup> de cara a “proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”. Así se desprende del contenido del inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A. que dispone:

“ARTICULO 277. CONTENIDO DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA Y FORMAS DE PRACTICAR SU NOTIFICACION. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:

1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

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.”

A diferencia del trámite ordinario que impone el estudio y decisión de las medidas cautelares propuestas en el curso de los otros medios de control, en el de nulidad electoral la medida de suspensión provisional solo puede solicitarse en la demanda; no está sujeta a correr traslado previo de la misma al demandado; no requiere de otorgamiento de caución para su decreto y se decide en el mismo auto admisorio, no en auto separado.

Lo anterior en consideración a que el trámite para resolver la medida cautelar de suspensión provisional del acto electoral, está en consonancia con la celeridad que caracteriza este proceso, tal y como lo establece el artículo 296 del C.P.A.C.A., según el cual, únicamente le caben al contencioso electoral las regulaciones del proceso ordinario, en tanto sean compatibles con la naturaleza de éste.

---

<sup>2</sup> Refuerza esta tesis, la postura doctrinal que al respecto ha precisado: “En relación con la tercera decisión que debe contener el auto admisorio de la demanda, esto es, la consistente en definir la petición de suspensión provisional si se hubiere presentado, el artículo 277 modifica las reglas generales sobre medidas cautelares, pues exige que la suspensión provisional se presente con la demanda y se decida en el auto que la admita, decisión que se adoptará por la Sala o Sección correspondiente. Cabe preguntarse si procede solicitar las demás medidas cautelares, lo que en principio no es posible, pues se trata de un procedimiento especial en el que solo se regula la suspensión provisional de los efectos de la elección, de lo que desprende que las demás no están permitidas.”. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, Enrique José Arboleda Perdomo. Segunda Edición. Legis. 2012.

*En cuanto al carácter de urgencia con el que el demandante pide la medida y cuya razón de la inminencia nada explica, dice la Sala que comoquiera que en este proceso de nulidad electoral, a las voces del inciso final del artículo 277 ibídem la solicitud de medida cautelar se resuelve en el auto admisorio dictado por la Sala, podría, en principio, decirse que esta medida tiene la misma connotación de aquellas catalogadas como de urgencia, puesto que no implica la exigencia de adelantar el trámite que prevé el artículo 233 en relación con el traslado en auto separado de la solicitud al demandado en el término de 5 días para que se pronuncie sobre ella.*

*Sin embargo, en estricto sentido no equivale a la medida cautelar de urgencia de que trata el artículo 234, pues como se señaló previamente ésta se decreta por el ponente, mientras que en el electoral, la medida de suspensión debe ser resuelta por la Sala de decisión.*

*De acuerdo con lo anterior, en tanto la medida cautelar de urgencia no se predica del proceso electoral en los términos en que se encuentra concebida en el artículo 234, la Sala analizará la petición del señor Becerra Benavides, como una mera solicitud de suspensión provisional.*

### **3. La solicitud de suspensión provisional del acto de elección**

*La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229, exige "petición de parte debidamente sustentada" y acorde con el 231 del C.P.A.C.A., 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".*

*Entonces, la norma precisa que: 1º) La medida cautelar **se debe solicitar con la demanda (no es oficiosa), con fundamento en el mismo concepto de la violación, o en lo que el demandante sustente en escrito separado.** Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión al concepto de la violación. 2º) La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa*

de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge<sup>3</sup>, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el trámite apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Por lo tanto, establecer si es viable decretar la medida de suspensión pretendida, implica analizar el acto acusado frente al contenido de la norma señalada como infringida, y estudiar las pruebas aportadas, a fin de concluir si surge su contradicción.

En el sub-examine la petición de suspensión provisional de la elección del señor Eduar Luis Benjumea Moreno como Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas (formulario E-26 Cámara de fecha 14 de marzo de 2014), la fundamenta el demandante en que éste se encuentra incurso en la inhabilidad que prevé el numeral 3 del artículo 179 de la Constitución Política, en tanto durante los seis meses anteriores a la elección, **intervino en gestión de negocios ante autoridades públicas**.

Plantea que el demandado participó “como verdadero contratista” de la ejecución del contrato interadministrativo No. 000015 de 2013 suscrito entre la Gobernación del Amazonas y el Hospital San Rafael de Leticia E.S.E.<sup>4</sup>, dentro de los seis meses anteriores a la elección, pues adelantó “labores de manejo de personal y de gestión de recursos de ejecución”. Que tal era su grado de intervención en la ejecución de dicho contrato, que reiteradamente manifestó al personal médico que desarrollaba el objeto contractual que “él era el cuñado del Gobernador y que él podía hacer que contrataran o despidieran a cualquiera y que quien no colaborara con él, se le cerrarían las puertas en la Gobernación porque él tenía el poder para hacerlo”.

---

<sup>3</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” - (del latín surgere)- significa aparecer, manifestarse, brotar.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

<sup>4</sup> Según el solicitante de la medida, el Hospital San Rafael de Leticia “subcontrató” la ejecución del contrato interadministrativo con el Sindicato Gremial de Trabajadores de la Salud del Amazonas (SINDISALUD), mediante documento radicado con el No. 0034 del 1° de febrero de 2013 cuyo objeto fue “la prestación de servicios para la realización de las actividades y ejecución del nuevo modelo de salud intercultural y del plan de intervenciones colectivas y salud pública del municipio de Leticia, del municipio de Puerto Nariño y del departamento del Amazonas”.

*Para probarlo, el demandante allega declaraciones extrajuicio rendidas ante la Notaría Unica del Círculo de Leticia por las señoras Katerin Lorena Pinto Fontalvo, María Yoelis Marapara Caisara, y Roxi Leandra Ramos Suárez, quienes hacían parte del personal médico referido, así como una grabación magnetofónica que, según asevera, da cuenta de “que quien se estaba lucrando de dicho contrato, era el señor Benjumea”<sup>5</sup>.*

*Analizado el fundamento fáctico en el cual el demandante hace recaer la inhabilidad y estudiadas las pruebas en que se apoya, la Sala concluye que en esta etapa procesal, cuando el proceso apenas inicia, no se advierte que surja la evidencia de estar incurso el demandado en la prohibición que contempla el numeral 3 del artículo 179 superior, atinente a no intervenir en gestión de negocios ante entidades públicas dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección, porque determinar la estructuración o no del vicio endilgado implica comenzar por establecer si participar o no como “verdadero contratista” en la ejecución de un contrato no suscrito por éste, es asimilable o equivale a gestionar negocios.*

*Será en la oportunidad de resolver el proceso con sentencia que se determinarán los alcances que representa frente a la causal de intervención en la gestión de negocios, la ejecución y desarrollo del contrato estatal interadministrativo entre el Hospital San Rafael de Leticia E.S.E. y la Gobernación del departamento del Amazonas, que el demandante le endilga al demandado, en el sentido de que sin ser el contratista, desarrolló dicho contrato, como si en realidad lo fuera.*

*De esta circunstancia, la Sala concluye que no se estructura el requisito para el decreto de la suspensión pretendida, tal y como fue solicitada.*

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda que en ejercicio de la acción de nulidad electoral presentó el señor Sergio David Becerra Benavides, con el objeto de que se anule “el acto administrativo proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil formato E-26CAM del día 14 de marzo de 2014 - mediante el cual se declara la

---

<sup>5</sup> fls. 17-19.

*elección de los Representantes a la Cámara por el Departamento del Amazonas, para el periodo 2014-07-20 a 2018-07-20, respecto del candidato electo para dicho periodo señor Eduar Luis Benjumea Moreno, del partido Liberal Colombiano”.*

*En consecuencia, en aplicación del artículo 277 del C.P.A.C.A., se dispone:*

*1. Notificar personalmente esta providencia al señor Eduar Luis Benjumea Moreno. Para tal efecto, se comisiona al Juzgado Primero Administrativo de Leticia. De no ser posible su notificación personal, se procederá de conformidad con lo establecido en el literal b) y c) del numeral 1° del artículo 277 del C.P.A.C.A., con cargo al demandante.*

*2. Notificar personalmente esta providencia al Consejo Nacional Electoral por intermedio de su Presidente, acudiendo al mecanismo establecido en el numeral 2° del artículo 277 del C.P.A.C.A., mediante mensaje dirigido al buzón para notificaciones judiciales de dicha entidad.*

*3. Notificar personalmente al Agente del Ministerio Público, según lo dispone el numeral tercero del artículo 277 del C.P.A.C.A.*

*4. Notificar por estado al demandante.*

*5. Infórmese a la comunidad la existencia de este proceso de conformidad con el numeral 5° del artículo 277 del C.P.A.C.A.*

**SEGUNDO: NEGAR** la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**