



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PUTUMAYO

SALA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE: GLORIA EUGENIA DOMÍNGUEZ BETANCUR

Mocoa, 13 de marzo de 2025

Referencia: Nulidad electoral
Radicación: 86001 23 33 000 2025 00017 00
Demandante: Edison Alexander Cárdenas Yaqueno
Demandado: Ana María Cuéllar Cubillos

Tema: Estudio de admisión de la demanda y procedencia de la solicitud de suspensión provisional.

Auto admite y niega medida cautelar

I. ASUNTO

La Sala decide sobre la admisibilidad de la demanda de nulidad electoral interpuesta contra el acto de llamamiento para proveer la vacante de diputada de la señora Ana María Cuéllar Cubillos en la Asamblea Departamental del Putumayo, así como la solicitud de suspensión provisional de los efectos de dicho acto.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda de nulidad electoral

Actuando en nombre propio, el señor Edison Alexander Cárdenas Yaqueno solicitó la nulidad electoral del llamamiento a la señora Ana María Cuéllar Cubillos para ocupar el cargo de diputada del departamento del Putumayo, con ocasión de la renuncia presentada por el señor Jhon Molina, al considerar que incurrió en violación al régimen de inhabilidades previsto en los estatutos del partido, aplicable por remisión expresa de los artículos 5 y 6 de la Ley 1475 de 2011.

En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERO: Que se declare la nulidad de los actos de elección de llamamiento por medio del cual se declaró se posesiono (sic) la señora Ana María Cuellar (...).

SEGUNDO: Que se cancele la respectiva credencial otorgada a la señora Ana María Cuellar (...) con ocasión de la posesión al cargo como resultado del llamamiento a ocupar la vacante como diputada del departamento del Putumayo.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

Mediante Resolución No. 003 de 2023 (modificada por las resoluciones No. 004 y 005 de 2023), el partido político Colombia Humana convocó a elecciones para conformar las juntas coordinadoras, municipales y distritales, en todo el territorio nacional.



Las elecciones se realizaron el 25 de febrero de 2023. En el municipio de Sibundoy se presentaron dos planchas. La primera, denominada «*amigos Colombia humana Sibundoy*» y la segunda, «*juventudes y mujeres por el cambio Sibundoy*». La señora Ana María Cuéllar Cubillos integraba la plancha No. 1 y resultó elegida como una de las coordinadoras colegiadas de la junta del nodo Sibundoy.

El partido político Colombia Humana hace parte de la coalición Pacto Histórico y, en tal virtud, el 23 de abril de 2023 realizó consulta interna con el fin de seleccionar a los precandidatos a las elecciones territoriales, en donde la señora Ana María Cuéllar Cubillos obtuvo la votación más alta. Por esa razón, se inscribió como candidata a la Asamblea Departamental del Putumayo, sin embargo, no alcanzó una curul para esa corporación.

Debido a la renuncia presentada por Jhon Molina como diputado de la Asamblea Departamental, el Consejo Nacional Electoral certificó que la llamada a ocupar esa curul es la señora Ana María Cuéllar Cubillos, quien tomó posesión del cargo el 10 de diciembre de 2024 (Samai, índice 3, archivo 6).

3. Normas transgredidas y concepto de violación

Como normas violadas, citó los artículos 40, 107 y 258 de la Constitución Política; los artículos 6 y 7 de la Ley 130 de 1994, así como los artículos 2, 5 y 6 de la Ley 1475 de 2011. Como causal de nulidad invocó la prevista en el artículo 275, numeral 5, de la Ley 1437 de 2011 cuyo tenor literal es el siguiente: «*Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad*».

Sostuvo que la señora Ana María Cuéllar Cubillos violó las normas estatutarias del partido político Colombia Humana porque en ellas se establece que quienes ocupen cargos de dirección al interior de ese partido y aspiren a ocupar un cargo de elección popular deben renunciar con seis meses de anticipación a la fecha de inscripción.

Que, sin embargo, la demandada no renunció con la debida antelación a su cargo de coordinadora del nodo Sibundoy de Colombia Humana, lo que configuró una inhabilidad para participar en la consulta interna del partido. Que en dicha consulta obtuvo la mayor votación, lo que le permitió inscribirse como candidata de la coalición Pacto Histórico a la Asamblea Departamental del Putumayo y, posteriormente, tras la renuncia de un diputado, ser llamada a ocupar esa curul.

Por esta razón, a juicio del actor, la transgresión de los estatutos del partido no solo afecta la legalidad del proceso interno, sino que también compromete «*la transparencia, legalidad y equidad electoral, principios fundamentales en cualquier democracia participativa*» (Samai, índice 3, archivo 6).

4. La solicitud de suspensión provisional

En acápite especial de la demanda, la parte solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de llamamiento para proveer la vacante de diputada de la señora Ana María Cuéllar Cubillos, en la Asamblea Departamental del Putumayo.

Para el efecto, reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación y, además, sostuvo que la continuidad en el cargo que desempeña la demandada como diputada, afecta el normal desarrollo de la Asamblea Departamental del



Putumayo, pues podría generar un *«daño irreversible a la institucionalidad y a la legitimidad del órgano de representación territorial»* (Samai, índice 3, archivo 6).

5. Traslado de la medida cautelar

Mediate auto del 20 de febrero de 2025 (Samai, índice 11), el despacho sustanciador negó la solicitud de medida cautelar de urgencia e impartió el procedimiento previsto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011. En tal virtud, se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar a la demandada, por el término de cinco días.

Oportunamente, la señora Ana María Cuéllar Cubillos, en nombre propio, allegó escrito pronunciándose frente a los hechos de la demanda. Además, informó que no es cierto que estuviera inhabilitada para participar de la consulta interna del partido Colombia Humana, así como en las elecciones para la Asamblea Departamental, pues no fue reconocida por su partido como parte de la junta coordinadora municipal con plancha múltiple del municipio de Sibundoy, tal y como se colige de la Resolución No. 147 de 2023 *«por la cual se confirman las Juntas Coordinadoras Municipales con Plancha Múltiple en el Departamento del Putumayo»* expedida por el movimiento político Colombia Humana.

Agregó que cumplió con todos los requisitos establecidos por su partido político en la Resolución No. 081 de 2023 *«Por la cual se reglamentan los procedimientos para adoptar las decisiones internas para escoger a los precandidatos del Movimiento Colombia Humana y se adoptan otras determinaciones»*, razón por la cual le fue expedido el certificado de firmeza de la precandidatura y, posteriormente, el aval respectivo.

Respecto al aval, sostuvo que su otorgamiento es un acto complejo de naturaleza electoral interna, compuesto por diversas etapas que garantizan la idoneidad de los aspirantes a la precandidatura y en las que el comité de garantías verifica que dichos aspirantes cumplan con todos los requisitos. Como ella satisfizo todos los requisitos, obtuvo el aval oficial para inscribirse en la lista de candidatos a la Asamblea Departamental del Putumayo por la coalición Pacto Histórico.

Con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política, la Ley 581 de 2000 y algunos instrumentos internacionales relacionados con compromisos adquiridos por Colombia en materia de equidad política de las mujeres, afirmó que la demanda electoral presentada en su contra *«evidencia una vulneración a los derechos políticos de las mujeres en Colombia, especialmente en regiones históricamente excluidas como Putumayo»*.

Finalmente, solicitó que se denegaran las pretensiones y que se protegieran sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, a elegir y ser elegida, bajo un enfoque de género (Samai, índice 17).

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia



La Sala es competente para resolver el asunto de la referencia, según lo establecido en el artículo 277¹, inciso final, así como el artículo 125², literal f, y el artículo 152³, numeral 7, literal a), de la Ley 1437 de 2011.

2. La admisión de la demanda

La demanda reúne los requisitos formales para su admisión, previstos en los artículos 162 y 166 de la Ley 1437 de 2011. Por tanto, se admitirá y se ordenará que se le imprima el trámite legal para el proceso electoral.

3. La suspensión provisional de los efectos del acto de llamamiento

3.1. Generalidades

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala cuáles son los requisitos que deben cumplirse para que pueda ser decretada una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo acusado, en los siguientes términos:

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.

(...)

De la anterior previsión normativa se colige que la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto acusado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas presentadas con la solicitud. Adicionalmente, cuando se trate de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios pretendidos.

3.2. Caso concreto

¹ ARTÍCULO 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:

(...)

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.

² ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;

³ 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:

a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración;



La parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de llamamiento a la señora Ana María Cuéllar Cubillos para ocupar el cargo de diputada del departamento del Putumayo, con ocasión de la renuncia presentada por el señor Jhon Molina, al considerar que incurrió en violación al régimen de inhabilidades previsto en los estatutos del partido, aplicable por remisión expresa de los artículos 5 y 6 de la Ley 1475 de 2011.

Concretamente, porque la demandada no renunció al cargo directivo que ocupaba al interior del partido político Colombia Humana, nodo Sibundoy, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción a la consulta interna de partido, en la que obtuvo la mayor votación lo que le permitió inscribirse como candidata de la coalición Pacto Histórico a la Asamblea Departamental del Putumayo y, posteriormente, ante la renuncia de un diputado, ser llamada a ocupar esa curul.

Los artículos 5 y 6 de la Ley 1475 de 2011 prevén que las consultas internas de los partidos y movimientos políticos deben desarrollarse conforme a los estatutos y reglamentos de cada colectividad.

Por su parte, el artículo 56 de los estatutos internos del movimiento político Colombia Humana establece los siguientes requisitos para ser candidato a cargos de elección popular: i) acreditar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para el cargo, ii) ser miembro del movimiento y iii) ser seleccionado como candidata o candidato por el organismo competente, según el procedimiento previsto en los presentes Estatutos. Y el párrafo de ese artículo consagra que:

Parágrafo. Quienes ocupen cargos de dirección en el movimiento a nivel nacional o territorial y aspiren a ser candidatos o candidatas a cargos o a corporaciones de elección popular, como requisito para ser candidatos, deberán renunciar con seis (6) meses de anticipación a la fecha de inscripción, excepto quien haya sido designado por el movimiento como candidato a la Presidencia de la República. En todo caso para la selección de candidatos y candidatas de que habla el presente CAPÍTULO el Movimiento observará las políticas y regulaciones sobre equidad de género especialmente la ley 581 de 2000, que recoge los mandatos superiores contenidos en los Artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política. Sin embargo se trazarará una estrategia para lograr la paridad de género en las listas a cargos de elección popular (Samai, índice 3, archivo 9).

Por tanto, en esta instancia procesal y con los elementos probatorios obrantes en el expediente, lo primero que debe determinar la Sala es si la señora Ana María Cuéllar Cubillos desempeñaba un cargo directivo al interior de Colombia Humana al momento de su inscripción para la consulta interna.

La junta nacional de coordinación del movimiento político Colombia Humana, mediante Resolución No. 147 del 15 de mayo de 2023, reconoció las juntas con plancha múltiple en el departamento del Putumayo (Samai, índice 17, archivo 25). Para el municipio de Sibundoy, quedó conformada de la siguiente manera:

Nombre	Cargo reconocido
Milena Luz Mila Morales Cadena	Formación
Kelly Yanire Martínez Narváez	Coordinación 2
Giraldo Gómez	Electoral
Diana Marcela Paz Córdoba	Coordinación 3
Ana Carolina Chicunque Juajibioy	Coordinación 4
Dany Estivens Vivas Igua	Coordinación 1



Herna Daniel Solarte Galarraga	Gestión Política
Edison Alexander Cárdenas Yaqueno	Comunicaciones
Oscar Yovany Portillo Erazo	Derechos Humanos

Como se evidencia, la demandada no desempeñaba ningún cargo directivo en el movimiento político Colombia Humana. Si bien la parte actora aportó el acta de la asamblea municipal de militantes de Colombia Humana del municipio de Sibundoy del 25 de febrero de 2023, en donde se consagra que, para la coordinación colegiada de ese municipio, ganó la plancha «*amigos de Colombia Humana Sibundoy*», integrada, entre otros, por Ana María Cuéllar (Samai, índice 3, archivo 3), lo cierto es que, según la Resolución 147, no fue reconocida por la junta nacional de coordinación del movimiento político Colombia Humana.

En este punto, conviene precisar que el artículo 27 de los estatutos del movimiento político Colombia Humana establece que la Junta Nacional de Coordinación es «*el órgano encargado de las actividades relacionadas con la gestión política y administrativa del movimiento*». En consecuencia, es esta instancia la facultada para reconocer las juntas coordinadoras territoriales, tal como lo hizo mediante la Resolución No. 147 del 15 de mayo de 2023, en la que confirmó los integrantes de la Junta de Coordinación Municipal de Sibundoy, sin incluir entre ellos a la señora Ana María Cuéllar Cubillos.

Por esa razón, en esta instancia procesal, el cargo propuesto para la suspensión provisional de los efectos del acto demandado no está llamado a prosperar.

Por otro lado, la parte actora sostuvo que la continuidad en el cargo de diputada de la demandada afecta el normal desarrollo de la Asamblea Departamental del Putumayo, pues podría generar un «*daño irreversible a la institucionalidad y a la legitimidad del órgano de representación territorial*» (Samai, índice 3, archivo 6).

Al respecto, la Sala considera que no le asiste razón al demandante, porque el cargo de diputada del departamento del Putumayo forma parte de un órgano colegiado en el que las decisiones se adoptan por mayoría. En consecuencia, su funcionamiento no depende de la voluntad exclusiva ni excluyente de una sola persona, sino del consenso político propio de estas corporaciones.

Por tanto, la legitimidad y la institucionalidad de la Asamblea Departamental del Putumayo no se ven afectadas por la permanencia de la señora Ana María Cuéllar, pues ella no tiene la facultad de comprometer, por sí sola, el criterio de un órgano plural como lo es dicha Asamblea.

En conclusión, no se cumplen los requisitos del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y, por ende, la medida cautelar será negada.

Lo anterior, sin perjuicio de que una vez surtidas las demás etapas procesales se llegue a una conclusión diferente, toda vez que la decisión sobre la medida cautelar es **provisional, no constituye prejuzgamiento** ni impide que, al momento de proferir el fallo, la Sala adopte una posición distinta, en razón a las nuevas pruebas recaudadas o nuevos argumentos⁴.

Por lo expuesto, la Sala

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto del 12 de diciembre de 2024, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación: 11001-03-28-000-2024-00214-00.



IV. RESUELVE:

1. Admitir la demanda de nulidad electoral presentada contra el acto de llamamiento para proveer la vacante de diputada de la señora Ana María Cuéllar Cubillos, en la Asamblea Departamental del Putumayo. En consecuencia, se dispone:

a. Notifíquese personalmente a la señora Ana María Cuéllar Cubillos en la forma prevista en el artículo 277, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011.

En el evento de no ser posible su notificación personal, procédase de conformidad con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1° de la referida norma.

b. Notifíquese personalmente, de conformidad con los artículos 197 y 199 de la Ley 1437 de 2011 y según lo dispuesto en el artículo 277 numerales 2 y 3 *ibidem*, esta providencia a:

- a. Al presidente de la Asamblea Departamental del Putumayo.
- b. Al agente del Ministerio Público.

c. Notificar por estado a la parte actora, de acuerdo con lo previsto en el artículo 277, numeral 4 *ibidem*.

d. Correr traslado de la demanda por el término de quince días, acorde con lo preceptuado en el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el numeral 2° del artículo 205 *ibidem*.

e. Advertir al presidente de la Asamblea Departamental del Putumayo que durante el término para contestar la demanda deberá allegar los documentos donde consten los antecedentes administrativos que dieron lugar al acto de llamamiento de la demandada, y que el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (artículo 175 parágrafo 1° de la Ley 1437 de 2011).

f. Informar a la comunidad sobre la existencia del proceso por medio de la página web de la Rama Judicial y de esta Corporación, como lo ordena el numeral 5° del artículo 277 *ibidem*.

2. Negar la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, por las razones expuestas en la parte motiva.

3. En cumplimiento de la Circular PCSJC24-1 del 11 de enero de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura, se advierte a los sujetos procesales y a los intervinientes que los memoriales, peticiones y escritos dirigidos a los procesos judiciales deberán ser presentados a través de la ventanilla virtual del aplicativo SAMAI: <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.



Radicado: 86001 23 33 000 2025 00017 00
Demandante: Edison Alexander Cárdenas Yaqueno

GLORIA EUGENIA DOMÍNGUEZ BETANCUR
Magistrada

MARCO ANTONIO MUÑOZ MERA
Magistrado

MANUEL ALÍ RODRÍGUEZ MUSTAFÁ
Magistrado

Esta decisión se generó con firma electrónica en la plataforma SAMAI, con plena validez y efectos jurídicos, según la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>.