



---

Demandante: Juan Carlos Becerra Guzmán  
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-00597-01

## **ACCIÓN DE TUTELA / DESVINCULACIÓN DEL PROCESO / INEXISTENCIA DE LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**

[¿Es procedente acceder a la solicitud de desvinculación propuesta por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, en tanto que manifestaron no ser las autoridades que presuntamente vulneraron los derechos fundamentales deprecados por la parte actora?]

El Consejo Nacional Electoral solicitó que se le desvinculara de la presente acción de tutela, al considerar que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la parte actora. Por su parte, la Registraduría Nacional Electoral manifestó que no tenía competencia para pronunciarse sobre los hechos objeto de esta acción, ya que se dirige contra una autoridad judicial. Al respecto, la Sala manifiesta que las mencionadas entidades fueron vinculadas al presente trámite constitucional en calidad de terceros con interés, motivo por el cual las solicitudes de desvinculación serán negadas.

## **ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL / NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL ALCALDE / VIOLENCIA SOBRE LOS ELECTORES / VIOLENCIA SOBRE LAS AUTORIDADES ELECTORALES / PÉRDIDA DEL DOCUMENTO ELECTORAL / FORMULARIO E-14 / VIOLACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO ELECTORAL / AUSENCIA DE DEFECTO SUSTANTIVO / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO FÁCTICO / INDEBIDA VALORACIÓN DE LA PRUEBA / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL / APARTAMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL / VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

[L]a Sala establecerá si la autoridad judicial accionada vulneró los derechos del actor, al incurrir en defecto fáctico, el cual sustenta en el precedente del Consejo de Estado y sustantivo al desconocer el valor probatorio de los formularios E-14 de Transmisión, no tener en cuenta las fotografías de los tres ejemplares de dicha acta y aplicar indebidamente en el artículo 288 de la Ley 1437 de 2011.

[La Sala observa] que la autoridad judicial accionada desconoció que el formulario E-14 se expide en tres ejemplares, sin que por este hecho se pueda concluir razonablemente que solo es válido el de Claveros, máxime si se tiene en cuenta que en el expediente obraba el ejemplar del acta correspondiente a Transmisión para las mesas señaladas y el E-14 Delegados de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia, así como las fotografías tomadas por los jurados a las tres versiones – claveros, delegados y transmisión- en virtud de lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1475 de 2011, elementos materiales probatorios que, analizados de manera conjunta, le permitían verificar la conformidad o no, entre los E-14 de Transmisión y Delegados de cara a las fotografías del de Claveros. Ahora, si bien es cierto la Sección Quinta del Consejo de Estado ha establecido que, en algunos casos, se debe dar mayor valor probatorio al formulario E-14 claveros, por ser el que goza de mayor cadena de custodia, al ser el que se introduce en el arca triclave y es la referencia para diligenciar el formulario E-24, lo cierto que dicho criterio no se traduce en que el E-14 Transmisión no tiene ningún valor probatorio a efectos de determinar la voluntad del electorado cuando se destruyó el E-14 claveros, como lo concluyó el



Demandante: Juan Carlos Becerra Guzmán  
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-00597-01

Tribunal Administrativo de Bolívar en la sentencia del 16 de noviembre de 2021. (...) En efecto, la autoridad judicial accionada no valoró los referidos formularios E-14 de Transmisión allegados al proceso, pues consideró que no eran documentos válidos para verificar la voluntad de los electores, pues a su juicio, únicamente el de claveros es el pertinente para dicho efecto. (...) En este punto resulta importante reiterar que el Tribunal Administrativo de Bolívar contaba adicionalmente con el registro fotográfico de los tres ejemplares del E-14 los cuales fueron tenidos en cuenta por el Consejo Nacional Electoral, medio probatorio que fue simplemente descartado por la autoridad judicial sin que se realizara su valoración para determinar si los datos consignados en las fotografías coincidían o no con aquellos registrados en el acta correspondiente. (...) En consecuencia, para determinar si en el caso concreto se configuraba o no la causal de nulidad alegada, era necesario aplicar el precedente del Consejo de Estado y valorar según las reglas de la sana crítica y en conjunto los E-14 de Transmisión, los cuales, de estar firmados por al menos dos jurados, tienen la misma validez que los demás ejemplares del referido E-14, igualmente valorar las fotografías allegadas, circunstancia que como no ocurrió, configuran en el sublite el defecto fáctico alegado. (...) [De parte,] la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Bolívar no incurrió en el defecto sustantivo endilgado, ya que si bien el inciso primero del numeral uno del artículo 288 de la Ley 1437 de 2011 hace referencia a la causal de nulidad del numeral 1º del artículo 275 ejusdem, como lo alega el tutelante, lo cierto es que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha interpretado que su inciso segundo es aplicable a la causal de nulidad electoral proveniente de la violencia, sea contra las personas –numeral 1º artículo 275- o contras las cosas – numeral 2º artículo 275 ídem-. En ese sentido, resulta razonable la interpretación y aplicación que realizó el Tribunal accionado del artículo 288 de la Ley 1437 de 2011 al caso concreto, motivo por el cual, no se configura el defecto sustantivo endilgado. (...) [Así las cosas,] se ampararán los derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a participar en el ejercicio del poder político y a la igualdad del señor [J.C.B.G.].

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-00597-01

---

1 Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)

2

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)





Demandante: Juan Carlos Becerra Guzmán  
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-00597-01

**Demandante:** JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR - SALA DE DECISIÓN No. 7

**Tema:** Tutela contra providencia judicial dictada en sede de nulidad electoral

## SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

### OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por el apoderado judicial de la parte actora contra la sentencia del **3 de marzo de 2022**, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, que **negó** la petición de amparo constitucional.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. Solicitud de amparo

1. El 21 de enero de 2022, el señor Juan Carlos Becerra Guzmán, por intermedio de apoderado judicial<sup>2</sup>, ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No 7, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a participar en el ejercicio del poder político y a la igualdad.

2. La parte actora consideró vulnerados sus derechos, con ocasión de la sentencia dictada por la referida autoridad judicial el 16 de noviembre de 2021, por medio de la cual declaró la nulidad del acto de elección del actor como alcalde del municipio de Achí (Bolívar), para el período 2020-2023, contenido en el Acuerdo No. 08 de 2019 expedido por el Consejo Nacional Electoral. Lo anterior en el



SC 5780-6



<sup>2</sup> El accionante le confirió poder especial al abogado Carlos Mario Isaza Serrano, con el lleno de los requisitos legales.





Demandante: Juan Carlos Becerra Guzmán  
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-00597-01

trámite del medio de control de nulidad electoral - Radicado 13001-23-33-0002020-00029-00.

## 1.2. Pretensiones

3. El tutelante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales y, como consecuencia de ello, *“Como medida definitiva, dejar sin efecto la sentencia de única instancia, de fecha 16 de noviembre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Radicado 13-001-23-33-000-2020-00029-00, por medio de la cual esa Corporación Judicial declaró la nulidad de la elección de JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.047.369.633, como Alcalde del Municipio de ACHÍ, BOLÍVAR, para el período constitucional 2020-2023, contenida en el Acuerdo 008 del 17 de diciembre de 2019, expedido por el Consejo Nacional Electoral; y canceló su credencial como tal.”*

## 1.3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. El señor Yeimis Rojas Rojas presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra el acto de elección del señor Juan Carlos Becerra Guzmán, como alcalde del municipio de Achí (Bolívar) para el período 2020-2023.

5. La demanda se fundamentó en la causal de nulidad consagrada en el numeral 2<sup>o</sup> del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, sustentada en que después de que los jurados de votación terminaron el conteo de votos *“una turba enardecida ingresó violentamente a la Institución Educativa Ricardo Castelar Barrios ubicada en la cabecera municipal de Achí – Bolívar, donde se realizaron las votaciones, destruyendo la infraestructura del sitio y todos los elementos electorales con los cuales las comisiones escrutadoras debían realizar los escrutinios. Estos actos violentos también sucedieron en los corregimientos de EL ALGARROBO, PAYANDE y PROVIDENCIA.”* (Mayúsculas incluidas en el texto)

6. Se afirmó que, como consecuencia de la situación de orden público, los escrutinios se trasladaron y realizaron en la ciudad de Cartagena presentándose reclamaciones ante la Comisión Escrutadora Municipal que las negó, por medio de la Resolución No. 2 del 4 de noviembre de 2019, acto contra el cual se interpuso recurso de apelación.

7. En consideración a que los miembros de la Comisión Escrutadora Departamental no se pusieron de acuerdo sobre la decisión a adoptar, la



<sup>2</sup> 2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.

reclamación se remitió al Consejo Nacional Electoral, autoridad que expidió el Acuerdo No. 008 del 17 de diciembre de 2019 en el que declaró alcalde electo al señor Juan Carlos Becerra Guzmán.

8. El demandante del proceso de nulidad electoral alegó que la decisión referida se adoptó con violación del debido proceso, por cuanto se omitió la citación a audiencia pública, sin especificar a cuál audiencia se refería, y que la decisión del Consejo Nacional Electoral, se sustentó en algunas fotografías tomadas por los delegados del Partido Liberal a los tres ejemplares del formulario E-14 –claveros, transmisión y delegados-, para soportar la declaratoria de la elección ante la destrucción del material electoral por los actos de violencia relatados.
9. Afirmó que los actos de violencia afectaron un total de 6688 sufragios.
10. Previo agotamiento del trámite procesal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No 7 dictó sentencia de única instancia el 16 de noviembre de 2021, en la que declaró i) no probada la excepción de inepta demanda, propuesta por la parte demandada; ii) la nulidad del acto de elección demandado, por encontrarse incurso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011; iii) ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que cancelara la credencial que acredita como alcalde del municipio de Achí (Bolívar) al señor Juan Carlos Becerra Guzmán; iv) ordenó a la organización electoral tomar las medidas necesarias para repetir las elecciones; y v) rechazó por extemporánea la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor Erick Urueta Benavides como Presidente de la Veeduría a la Rama Judicial de Cartagena – VEJUCA.
11. En la sentencia se consideró que se configuró la causal de nulidad, en la medida en que se acreditó que se destruyeron todos los documentos electorales en las distintas mesas de los puestos de votación que conforman la circunscripción de Achí, salvándose tan solo los formularios E-14 de Transmisión del puesto de votación de la cabecera municipal, concretamente las mesas 1 a 8, 10 a 14 y 16 y 17; así como el E-14 de Delegados de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia, documentos que, por sí solos, no son idóneos para declarar la elección.



12. Para arribar a la citada resolutive, el tribunal accionado señaló que los escrutinios debían practicarse con fundamento en los formularios E-14 Claveros, por ser los que ofrecen mayores garantías para salvaguardar la verdad electoral, al estar sujetos a una mayor cadena de custodia, sin que considerara procedente valorar los E-14 Delegados y de Transmisión.
13. El demandado en el proceso de nulidad electoral solicitó la aclaración y adición de la providencia, peticiones que fueron negadas por la autoridad judicial en auto dictado el 7 de diciembre de 2021, por no advertirse los supuestos exigidos para la procedencia de estas figuras procesales.
14. Como consecuencia de lo anterior, el 24 de abril de 2022 se llevaron a cabo las elecciones atípicas en el municipio de Achí – Bolívar, en las cuales resultó electo como alcalde nuevamente el señor Juan Carlos Becerra Guzmán.

#### 1.4. Sustento de la vulneración

15. El tutelante señaló que en el presente caso concurrían todos los requisitos generales de procedibilidad, en la medida en que el asunto tenía relevancia constitucional, se utilizaron en el proceso todos los mecanismos de defensa judicial si se tiene en cuenta que la sentencia se dictó en única instancia sin que resulten procedentes los recursos extraordinarios y, porque las irregularidades base de la acción no encuadran en las causales consagradas por el legislador.

16. En cuanto al fondo del asunto, argumentó que, a pesar de que la ley y la jurisprudencia dan igual valor a todos los formularios E-14 (claveros, delegados y transmisión) *“el Tribunal estimó que los correspondientes a Transmisión solo tendrán validez dentro del escrutinio para estudiar cargos por falsedad en sus anotaciones, pero no lo tendrán en ausencia del E-14 de Claveros, pues este es el que está destinado al escrutinio.”*

17. Como requisitos específicos de procedibilidad, el tutelante invocó el **defecto fáctico** que fundamentó en que *“se dejó de apreciar que de los formularios E-14 Claveros existían copias válidas, contenidas en las fotografías que fueron tomadas por los testigos y regularmente aportadas en la actuación de escrutinios”* y porque *“no se les reconoció a los formularios E-14 de Claveros el valor suficiente para ser soporte del escrutinio.”*

18. Advirtió que la autoridad accionada ignoró que, a pesar de la destrucción de los E-14 Claveros, existen en el proceso fotografías de los mismos, que son documentos que están en copia simple, tanto de estos como de los de Delegados y de Transmisión, tomadas antes de que fueran separados.



19. Afirmó que las fotografías del formulario E-14 en sus tres ejemplares, contienen copia íntegra y completa del documento original, sus datos son legibles y están suscritos por los jurados de votación, quienes los firmaron en ejercicio de funciones públicas.

20. Agregó que se tiene la certeza de que fueron tomadas por testigos electorales, ciudadanos expresamente facultados “por el artículo 41 de la ley 1437 de 2011”<sup>3</sup> (sic) para tomar fotos y videos de los documentos electorales.

Adicionalmente, se conoce el momento y las circunstancias en que fueron tomadas, como lo concluyó el Consejo Nacional Electoral al determinar que tales registros constituyen una garantía de la conservación de la voluntad popular.

21. Argumentó que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 244 del Código General del Proceso un documento es auténtico cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, lo cual ocurre en este caso en que las fotografías constituyen la copia exacta del documento.

22. Consideró que el **defecto fáctico** se configuró igualmente por no haberse conferido valor probatorio a los formularios E-14 Transmisión, cuando la norma jurídica que regula el tema, esto es, el artículo 142 del Código Electoral, modificado por el artículo 12<sup>4</sup> de la Ley 6<sup>a</sup> de 1990, le reconoce validez a todos los ejemplares, como soporte del escrutinio.

23. Sobre este aspecto, el actor precisó que “estas disposiciones permitieron siempre, en ausencia del formulario de Claveros, hacer el escrutinio con el de delegados e incluso, suplir las falencias del uno con el otro, como, por ejemplo, careciendo el de clavero de firmas, lo que en principio implicaría su exclusión, si el de delegados las tiene, el resultado se incorpora en el escrutinio.”

24. Para fundamentar el defecto fáctico, puso de presente que la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado ha reconocido la existencia del formulario E-14 Transmisión, para lo cual transcribió apartes de la providencia dictada el 11 de marzo de 2021<sup>5</sup>, afirmando que la destrucción de los documentos electorales no fue total “pues sobrevivieron la casi totalidad de los formularios E-14 de Transmisión.”

25. Adicionalmente, y con el fin de dotar de contenido el defecto fáctico alegado, citó la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 12 de septiembre de 2013<sup>6</sup>, en la cual se indicó:

<sup>3</sup> En el escrito de tutela, en párrafos posteriores el accionante transcribió el contenido del artículo 1475 de 2011, el cual establece que: “Al concluir el escrutinio de mesa y luego de leídos en voz alta los resultados, las personas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil escanearán las correspondientes actas de escrutinio de mesa a efectos de ser



Demandante: Juan Carlos Becerra Guzmán  
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-00597-01

*“En consecuencia, en el evento de que en un escrutinio que adelante una comisión escrutadora en aquellos sitios donde se destruyeron las actas de los jurados de votación, podrían los miembros de la comisión escrutadora correspondiente, valorar la pertinencia, de efectuar el escrutinio acudiendo a cualquiera de los ejemplares producidos conforme a lo dispuesto en el mencionado artículo 41 de la citada ley [1475 de 2011]. (...)*

*publicadas inmediatamente en la página web de la entidad. Una copia de dichas actas será entregada a los testigos electorales, quienes igualmente podrán utilizar cámaras fotográficas o de video.”*

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 12.** [Modifica el Artículo 142 del Decreto 2241 de 1986.](#) El artículo 142 del Código Electoral, quedará así: Los resultados del cómputo de votos que realicen los jurados de votación se harán constar en el acta, expresando los votos obtenidos por cada lista o candidato. Del acta se extenderán dos (2) ejemplares iguales que se firmarán por los miembros del jurado de votación; todos estos ejemplares serán válidos y se destinarán así: uno para el arca triclave y otro para los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.

<sup>5</sup> De la cual efectuó la siguiente cita “CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Sentencia del 11 de marzo de 2021. Rad. 11001032800020180008100 (acumulado). M.P. LUCY JEANNETTE

BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Actor: José Manuel Abuchaibe y Otros. Demandados: Senadores de la República.”

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 12 de septiembre de 013. M.P. Alberto Yepes Barreiro (E). Rad. 4700123-31-000-2012-00057-01

*Ahora, si bien el escrutinio se debe realizar con fundamento en el formulario E-14 de claveros y no con el E-14 de delegados, el hecho que se tenga que acudir al último no tiene la virtualidad de viciar la votación, o de presumir que los guarismos por este sólo hecho resultan espurios o adulterados, pues no existe disposición jurídica que ordene o permita excluir los votos de las mesas cuyo cómputo se realice con soporte en los formularios E-14 de delegados, máxime si se trata de un solo formulario que se expide en dos ejemplares, razón por la cual la Circular 185 de 1° de noviembre 2011 no realizó cosa distinta a la de reiterar lo previsto por el legislador (artículos 142 y 165 del Código Electoral) a efectos de “efectuar el escrutinio acudiendo a cualquiera de los ejemplares [en este caso de los formularios E-14]” Habida consideración de que los dos ejemplares de los formularios E-14 se presumen idénticos, legales, válidos y su contenido cierto, en virtud del principio de eficacia del voto para que prospere la censura no basta con señalar que el escrutinio se realizó con los formularios E-14 de delegados, sino que es menester que el actor acredite, por conducto de los medios probatorios idóneos, que en realidad la información contenida en el registro electoral es falsa o apócrifa.”*

26. Teniendo en cuenta lo anterior, expuso que si bien en la sentencia del 12 de septiembre de 2013, la Sección Quinta analizó el caso de la destrucción del E-14 de claveros y la posibilidad de realizar el escrutinio con el E-14 de Delegados, mientras que en el *subjudice* se cuenta con el E-14 de Transmisión, lo que en principio podría marcar una diferencia con el presente caso; lo cierto es que el Consejo de Estado reconoció que se puede adelantar el proceso de consolidación de sufragios con un E-14 distinto al de Claveros, pues le da validez a sus tres ejemplares.

27. En consecuencia, a juicio del actor, tomando el argumento central de la cita, se concluye que el E-14 de Transmisión es un documento válido, y, así como no existe disposición jurídica que ordene o permita excluir los votos de las mesas cuyo





cómputo se realice con soporte en los formularios E-14 de delegados, tampoco existe esa disposición para cuando el escrutinio se realice con base en los E-14 de Transmisión.

28. Argumentó que se presentó igualmente un **defecto sustantivo**, por cuanto se inaplicó el criterio de incidencia, establecido en el artículo 287 de la Ley 1437 de 2011 y se sustituyó por un argumento “*para determinar los efectos de la nulidad consagrado por el numeral 1º del artículo 288 del CPACA que, además, corresponde a una causal diferente a la que se estudió.*”

29. Lo anterior, por cuanto esta norma no regula un criterio para establecer la incidencia en virtud de la cual deba o no declararse la nulidad; sino que, una vez establecida la procedencia de la nulidad, indica lo que debe hacerse para determinar el efecto y consecuencia de aquella. Adicionalmente, puso de presente que este criterio solo aplica cuando la nulidad está basada en el numeral 1 del artículo 275 del CPACA, siendo que en el presente caso se falló con base en la causal 2.

30. Con respecto a este defecto precisó que la nulidad del acto de elección no procedía aun en el evento de que el resultado válido de los formularios E-14 de Transmisión no fuera idóneo para realizar el escrutinio. De lo anterior concluyó:

*“El presupuesto para aplicar analógicamente una disposición es la existencia de un vacío normativo que permita resolver un caso concreto, lo que brilla por su ausencia en la presente litis en la que sencillamente existe regulación suficiente; y donde los presupuestos fácticos de las normas responden a una problemática distinta a la que se debate. Lo que se debate es la incidencia de las irregularidades halladas en el resultado, para lo cual el artículo 287 tiene una fórmula concreta relacionada con si un nuevo escrutinio alteraría el resultado. Muy diferente resulta, acudir a un criterio, una vez superado es test de incidencia de nulidad, para determinar los efectos de la sentencia. Entonces, no había vacío alguno en el problema que el Tribunal debía resolver, por lo que se configura con claridad el Defecto Sustantivo que se plantea al dejar de aplicar la norma pertinente para imponer una impertinente al caso concreto.”*

31. Al efecto, puso de presente que los resultados consolidados en el Acuerdo 008 del 17 de diciembre de 2019 por el CNE, que incluye los que constan en los formularios E-14 de Transmisión que suplieron a los de Claveros que desaparecieron, fueron, en lo pertinente, los siguientes:

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS
Partido Liberal Colombiano	Juan Carlos Becerra Guzmán	6.541
Centro Democrático	Yeimis Rojas Rojas	5.726



32. El actor indicó que, si de este resultado se excluyen los votos que se soportaron en los formularios E-14 de Transmisión, se retomaría el resultado del E-26 que fue remitido al Consejo Nacional Electoral e incorporado dentro del referido Acuerdo, en el que se evidencia que, aún excluidos los registros, JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN sigue siendo el ganador. Este es el resultado que registra ese documento:

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS
Partido Liberal Colombiano	Juan Carlos Becerra Guzmán	4.268
Centro Democrático	Yeimis Rojas Rojas	3.48

## 1.5. Actuaciones procesales relevantes

### 1.5.1. Auto admisorio de la demanda

33. Mediante auto de ponente, dictado el 27 de enero de 2022, se admitió la demanda de tutela y se ordenó notificar a la parte actora y a los magistrados del Tribunal Administrativo de Bolívar, como autoridad judicial accionada.

34. Así mismo, se dispuso la vinculación del Consejo Nacional Electoral, de la Registraduría Nacional del Estado y del señor Yeimis Rojas Rojas, como terceros con interés en el resultado del proceso.

### 1.5.2. Intervenciones de la autoridad accionada y de los terceros vinculados

#### 1.5.2.1. Tribunal Administrativo de Bolívar

35. El magistrado ponente de la decisión censurada informó los hechos de la demanda y el trámite que se le impartió al medio de control de nulidad electoral y se refirió ampliamente a las consideraciones expuestas en la sentencia para declarar la nulidad del acto de elección.

36. Aclaró que la decisión se sustentó en el principio de eficacia del voto e indicó que cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se debe preferir aquella que confiera validez a la que represente la expresión libre de la voluntad del electorado.

37. Argumentó que, a partir de los actos de violencia que acontecieron en las 22 mesas de votación de la cabecera municipal y en los corregimientos de El Algarrobo, Payandé y Providencia del municipio de Achí *“no fue posible tener acceso al material*



*electoral destinado por la ley para llevar a cabo los escrutinios en las respectivas Comisiones, principalmente aquellos que se consignan en el sobre con destino a claveros, como los votos, la lista de sufragantes (Formulario E-10), el acta de instalación y registro general de votantes (Formulario E-11), el ejemplar dirigido a claveros del acta de escrutinio de jurados de votación (Formulario E-14 Claveros), la autorización del voto (Formulario E-12) si los hay, así como las reclamaciones escritas, si las hay.”*

38. Afirmó que todos esos documentos electorales se destruyeron, salvándose únicamente los E-14 de Transmisión del puesto de votación de la cabecera municipal, concretamente las mesas 1 a 8, 10 a 14 y 16 a 17, así como los E-14 de delegados de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia documentos en relación con los cuales se consideró que por sí solos no son idóneos para garantizar el debido proceso en la etapa postelectoral *“ya que no fueron previstos por la ley y por ende tampoco son aptos para declarar la elección.”*

39. Sobre los defectos atribuidos al fallo, señaló que este no es arbitrario ni irrazonable y, por el contrario, se encuentra debidamente sustentado en las normas jurídicas aplicables y en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

#### **1.5.2.2. Intervención de la señora Martha Elvira Ciodaro Gómez**

40. La abogada Martha Elvira Ciodaro Gómez intervino en la presente actuación para manifestar que actuó en el proceso de nulidad electoral como apoderada de las señoras Andreneina Bejarano Simanca y Yenis del Carmen Baldovino López quienes intervinieron en el proceso de nulidad electoral en calidad de terceros con interés, y que, en igual calidad, actúa ante el juez constitucional de tutela, en virtud de poder conferido por las mismas.

41. Afirmó que se enteró de manera informal de la existencia del proceso, por cuanto el apoderado del accionante omitió indicarle al despacho sustanciador que sus poderdantes actuaron como coadyuvantes en el medio de control de nulidad electoral, por lo que, teniéndose por notificada en representación de aquellas del auto admisorio de la presente acción de tutela, manifestó que era su interés intervenir en la actuación en el término concedido al señor Yeimis Rojas Rojas.

42. En la calidad indicada se opuso a la prosperidad de la petición de amparo constitucional, indicando que la demanda no reúne los requisitos exigidos para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, en especial el requisito de inmediatez, porque fue presentada el 24 de enero de 2022, esto es, antes de que la sentencia contra la cual se dirige quedara ejecutoriada, en la medida en que no se habían resuelto las solicitudes de aclaración y adición.



43. Argumentó que en el proceso se le concedieron a la parte demandada todas las oportunidades procesales para ejercer el derecho de defensa, de tal manera que no se vulneró el debido proceso ni ninguno de los demás invocados como desconocidos.

44. Indicó que no se consignó algún argumento que sustente la violación de los derechos fundamentales de la parte actora ni se acreditaron los defectos en los que se considera que incurrió la providencia.

### **1.5.2.3. Intervención del Consejo Nacional Electoral**

45. Por intermedio de profesional adscrito a la Oficina de Asesoría Jurídica y Defensa Judicial, la entidad, en una primera intervención que radicó el 2 de febrero de la presente anualidad, manifestó que la vulneración de los derechos de la parte actora no fue ocasionada por el Consejo Nacional Electoral, con fundamento en lo cual solicitó su desvinculación de la actuación.

46. Lo anterior con invocación expresa de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. En su defecto, solicitó que se negara la petición de amparo constitucional por no advertir vulneración de los derechos fundamentales de la parte actora.

47. En una intervención posterior radicada el 8 de febrero de 2021 la entidad reiteró la solicitud de desvincularla de la acción, luego de explicar la forma como se abordó la reclamación efectuada por los interesados con respecto al resultado electoral y, adicionalmente, pidió que se concediera el amparo constitucional deprecado por el accionante.

48. Al respecto, advirtió que el certamen electoral del 27 de octubre de 2019, la organización electoral instaló 61 mesas en el municipio de Achí, y que los hechos violentos tuvieron ocurrencia el mismo día de las elecciones pasadas las 5:30 p.m., razón por la cual la reclamación que originó la discusión jurídica tiene relación con 22 de las 61 mesas instaladas [17 de la cabecera municipal, 1 del corregimiento de Algarrobo, 1 del corregimiento de Payandé y 1 del corregimiento de Providencia].

49. Indicó que el Consejo Nacional Electoral analizó las circunstancias que rodearon la elección y, de manera específica, de las 22 mesas que fueron objeto de la reclamación con fundamento en las cuales declaró la elección con la información de 21 de las 22 mesas, pues, en el análisis desarrollado en el Acuerdo No.08 de 2019, página 35 de 41, el CNE, manifestó lo siguiente:



*“(...) Del análisis anterior se debe tener en cuenta que de las 61 mesas del Municipio de Achí - Bolívar, solo se realizó la reclamación sobre 22 mesas, las cuales fueron afectadas por actos vandálicos. En relación con estas 22 mesas encontramos que 17 de las mismas cuentan con formularios E-14 de transmisión, claveros y delegados, 1 cuenta con formatos E-14 de transmisión y delegados, 1 cuenta solo con formato E14 de transmisión, 1 cuenta con formato E-14 de delegados, 1 cuenta con formato E-14 de delegados y claveros, por lo cual solo haría falta una mesa de formulario E14 la cual es la número 15 de la cabecera municipal. (...)”*

50. Consideró que lo anterior deja en evidencia que, como resultado de las pruebas que se practicaron dentro de proceso administrativo electoral pudo recaudarse material probatorio de los resultados electorales de 21 de las 22 mesas objeto de la reclamación.

51. Se refirió ampliamente a los elementos probatorios allegados al proceso, a los principios de legalidad, buena fe y los demás aplicables a las funciones que desarrollan los testigos electorales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley 1475 de 2011.

52. De lo expuesto concluyó que le asiste razón al accionante porque el origen de las fotografías de los formularios buscaba una valoración probatoria permitida en la legislación colombiana y protegía principios constitucionales. Advirtió que el Tribunal Administrativo de Bolívar no tuvo en cuenta la línea argumentativa expuesta en el acto administrativo que declaró la elección y valoró indebidamente el material probatorio aportado al proceso.

#### **1.5.2.4. Intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil**

53. El jefe de la Oficina Jurídica manifestó que la entidad no tiene competencia para pronunciarse sobre lo pretendido por la parte actora, porque la providencia que motivó la solicitud de amparo fue dictada por el Tribunal Administrativo de Bolívar y no guarda relación con las funciones que cumple la Registraduría Nacional del Estado Civil, las cuales relacionó *in extenso*.

#### **1.5.2.5. Intervención de Yeimis Rojas Rojas**

54. El tercero interviniente se refirió ampliamente a los comicios que se llevaron a cabo para la elección del alcalde del municipio de Achí – Bolívar, a lo acontecido en relación con la destrucción de las mesas de votación, a la reclamación en sede administrativa ante el Consejo Nacional Electoral y al proceso de nulidad electoral que se tramitó ante el Tribunal Administrativo de Bolívar.



55. Señaló las etapas del proceso electoral y la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la causal de violencia y sobre el principio de eficacia del voto, indicando que este está encaminado a obtener la verdad y a resguardar la prevalencia de la votación mayoritaria, encontrando consagración normativa en el artículo 287 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>.

56. Consideró que la prueba principal del proceso es el formulario E-14, el cual se compone de tres ejemplares idénticos y se refirió a la jurisprudencia del Consejo de Estado que se ha hecho alusión a la preeminencia o superioridad probatoria que recae sobre el E-14 Claveros, al punto que las diferencias numéricas que puedan advertirse entre esos documentos se deben resolver en favor de este, por contar con una mayor cadena de custodia.

57. Con sustento en amplias citas jurisprudenciales y en las consideraciones expuestas por el Tribunal Administrativo de Bolívar, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela.

#### 1.5.2.6. Intervención de la Red Nacional de Veedurías

58. El presidente del Capítulo Atlántico de la Red Nacional de Veedurías manifestó que el representante judicial del Consejo Nacional Electoral presentó dos memoriales que son diametralmente opuestos en la medida en que en uno pidió que se niegue la petición de amparo constitucional y en el otro solicitó que se amparen los derechos de la parte actora. Para comprobar lo anterior incluyó el siguiente cuadro:

CONCLUSIONES Y PETICIONES (Memorial del día 2 de febrero)	CONCLUSIONES Y PETICIONES (Memorial del día 8 de febrero)
Con fundamento en los presupuestos fácticos, en las consideraciones	Con fundamento en los presupuestos fácticos, en las consideraciones expuestas

<sup>4</sup> “ARTÍCULO 287. PRESUPUESTOS DE LA SENTENCIA ANULATORIA DEL ACTO DE ELECCIÓN POPULAR. Para garantizar el respeto de la voluntad legítima mayoritaria de los electores habrá lugar a declarar la nulidad de la elección por voto popular, cuando el juez establezca que las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos.”



<p>expuestas me permito de manera respetuosa deprecar a su despacho la siguiente petición:</p> <p>Sírvase señor Magistrado <u>desvincular al Consejo Nacional Electoral o EN SU DEFECTO NEGAR LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA INSTAURADA POR EL CIUDADANO JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN POR CUANTO EL ACCIONADO NO HA VULNERADO DERECHO FUNDAMENTAL ALGUNO CONFORME A LAS RAZONES EXPUESTAS EN LA PARTE CONSIDERATIVA del presente escrito. (las cursivas, mayúsculas y negrillas son nuestras)</u></p> <p>Finalmente, el <b>CONSEJO NACIONAL ELECTORAL</b>, estará dispuesto, a proporcionar toda la colaboración e información pertinente que ordene su despacho, para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Nacional que rige nuestros destinos.</p>	<p>me permito de manera respetuosa deprecar a su despacho la siguiente petición: <u>Sírvase señor Magistrado desvincular al Consejo Nacional Electoral Y CONCEDER EL AMPARO DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA INSTAURADA POR EL CIUDADANO JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN. las cursivas, mayúsculas y negrillas son nuestras)</u></p> <p>Finalmente, el <b>CONSEJO NACIONAL ELECTORAL</b>, estará dispuesto, a proporcionar toda la colaboración e información pertinente que ordene su despacho, para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Nacional que rige nuestros destinos.</p>
--	---

(Negrillas y subrayas incluidas en el texto transcrito)

59. Con fundamento en lo anterior, solicitó que se no tuvieran en cuenta los memoriales presentados por el Consejo Nacional Electoral, providencia que se notificó en debida forma el 17 de febrero de 2022<sup>5</sup>.

#### 1.5.2.7. Intervención de los señores Omar Meza y otros

60. Los señores Omar Meza, José Sierra Nova, Tatiana Acosta Ospino y Celmira Salcedo, quienes invocaron la condición de votantes en la jornada electoral del 27 de octubre de 2019, manifestaron que coadyuvaban la solicitud de amparo constitucional.

61. Señalaron que existe una transgresión de los derechos fundamentales del señor Becerra Guzmán, puesto que el Tribunal Administrativo de Bolívar, al proferir la sentencia del 16 de noviembre de 2021, incurrió en los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente judicial.

<sup>5</sup> Ver índice 26 del SAMAI.



62. En cuanto al primero de ellos, advirtieron que aquel desbordó el alcance de la controversia y desnaturalizó su finalidad, toda vez que se pronunció sobre aspectos que no fueron cuestionados en la demanda electoral, entre estos, la falencia en los documentos en los que el Consejo Nacional Electoral fundamentó la decisión por medio de la cual determinó la legalidad de la elección del señor Juan Carlos Becerra Guzmán como Alcalde de Achí y la insuficiencia probatoria de los Formularios E-14 de Transmisión.

63. Asimismo, refirieron que la autoridad judicial accionada realizó una valoración caprichosa, arbitraria, fragmentada y contraria a las reglas de la sana crítica de las pruebas allegadas al proceso, especialmente, de los Formatos E-14 de Transmisión, las fotografías de los ejemplares de ese formulario, los boletines de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las declaraciones de los delegados de varios puestos de votación, los cuales permitían reconstruir la temporalidad y las circunstancias en que se dio el conteo, verificación y transmisión de la información electoral, así como los resultados numéricos, con el propósito de conservar la voluntad electoral de los ciudadanos de ese territorio.

64. Los terceros intervinientes explicaron que la corporación judicial accionada desatendió el precedente judicial del Consejo de Estado sobre el valor probatorio de los Formularios E14 de Transmisión para probar el resultado de la elección, entre esos, las sentencias del 8 de febrero de 2018, frente a la cual no citaron el número de radicación; 30 de mayo de 2019, expediente 2018-00038 y del 11 de marzo de 2021, expediente 2018- 00081.

65. Con fundamento en lo anterior, solicitaron conceder el amparo constitucional deprecado y ordenar, como medida provisional, la suspensión de los efectos del fallo del 16 de noviembre de 2021.

#### **1.5.2.8. Intervención de Mauricio Trespalcios Reales y otros**

66. Los señores Mauricio Trespalcios Reales, Cristina Isabel Acosta Támara, Evert Camargo Guzmán, actuando en calidad de terceros con interés, en virtud de la notificación ordenada en el auto admisorio de la demanda a la comunidad en general, solicitaron que se negaran las pretensiones de la demanda de tutela.

67. Lo anterior, al considerar que el Tribunal Administrativo de Bolívar, no vulneró los derechos fundamentales del tutelante, quien pudo intervenir en el proceso de nulidad electoral a través de su apoderado judicial, máxime si se tiene en cuenta, que sus intervenciones se realizaron con el fin de dilatar dicho proceso.





68. Manifestaron que la elección del señor Juan Carlos Becerra Guzmán como alcalde del municipio de Achí – Bolívar, fue irregular. Adicionalmente, pusieron de presente que el Consejo Nacional Electoral presentó argumentos contradictorios, ya que, según indican, en un primer momento solicitó que se negaran las pretensiones, para luego pedir que se accediera al amparo deprecado.

69. Indicaron que el Consejo Nacional Electoral extralimitó sus funciones al declarar la elección del señor Juan Carlos Becerra Guzmán y al mismo tiempo ordenar repetir las elecciones del Concejo del municipio de Achí, ya que las elecciones del Concejo se llevaron a cabo el mismo día y el material también fue destruido.

70. En consecuencia, al no ordenar las nuevas elecciones para alcalde, consideran que se les cercenó el derecho a elegir a su gobernante.

71. Finalmente adujeron que la decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar fue justa ya que actuó conforme a las leyes.

### **1.5.3. Auto que ordenó vinculación**

72. El 15 de febrero de 2022 el juez constitucional de primera instancia ordenó la vinculación y debida notificación de las señoras Yenis del Carmen Baldovino López y Andreina Bejarano Simanca. El auto admisorio de la demanda y el de vinculación se notificaron igualmente en la página *web* del Consejo de Estado para conocimiento de quienes pudieran tener interés en el resultado de la actuación.

### **1.5.4. Sentencia de primera instancia**

73. El Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A” dictó sentencia el **3 de marzo de 2022**, en la que *i)* negó la solicitud de coadyuvancia formulada por los señores Omar Meza, José Sierra Nova, Tatiana Acosta Ospino y Celmira Salcedo, por no haber participado en el medio de control de nulidad electoral en el que se dictó la providencia censurada; y *ii)* negó la petición de amparo constitucional, por no encontrar acreditados los defectos alegados por la parte actora.

74. Hizo referencia a las circunstancias que el Tribunal Administrativo de Bolívar encontró acreditadas y se refirió a las consideraciones expuestas en la sentencia y a la valoración probatoria realizada que excluyó las fotografías de los formularios E14 de Transmisión.



75. De tales consideraciones, al resolver el defecto fáctico invocado, concluyó que no se apreciaba una inadecuada valoración probatoria *“toda vez que esta valoró las pruebas documentales, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, y concluyó que los actos de violencia en el municipio de Achí ocasionaron la pérdida o destrucción del material electoral idóneo para realizar los escrutinios y declarar la elección del alcalde de la entidad territorial y, en ese orden de ideas, debía anularse el acto administrativo demandado y disponer la realización de nuevas elecciones. Asimismo, se advierte que el Tribunal accionado explicó razonablemente el por qué los Formularios E-14 de Transmisión no tenían la condición necesaria para garantizar los resultados de los escrutinios en el municipio mencionado y fundamentó tal situación en la finalidad definida en la ley para cada uno de los ejemplares, la cadena de custodia a la que eran sometidos y la garantía de los principios de voluntad popular y eficacia del voto”*.

76. El fallo de primera instancia fue notificado por medios electrónicos el 11º de marzo de 2022, según constancia obrante en el aplicativo SAMAI.

#### **1.5.5. Impugnación**

77. Mediante escrito radicado el 16 de marzo de 2022, el apoderado judicial de la parte accionante impugnó el fallo de primera instancia, con el fin de que se revocara y se accediera a la petición de amparo constitucional.

78. El recurrente consideró que el juez de primera instancia no analizó los planteamientos de la tutela que demostraban que el E-14 de Transmisión sí es un documento válido para determinar la verdad electoral, motivo por el cual no accedió a las pretensiones del amparo.

79. Indicó que el *a quo* se limitó a indicar que las conclusiones de la autoridad judicial accionada son razonables, pero sin aportar un sustento normativo o jurisprudencial, ya que solo hizo uso de los principios de autonomía judicial, parámetro que, a su juicio, no pueden servir para sustentar una indebida valoración probatoria.

80. Afirmó que el defecto fáctico se configura en el caso concreto, de cara a los formularios E-14 de Transmisión, pues es un documento público original, contiene el resultado de los votos, según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, todos los formularios E-14 claveros, delegados y transmisión tienen el mismo valor legal, es decir, ninguno prevalece sobre otro, su valor probatorio depende de las circunstancias de cada caso, por lo que en el *sub-lite* se debió tener en cuenta que la autenticidad de su contenido se verifica en las fotografías que obran en el expediente tomadas a los 3 formularios E-14 claveros, delegados y transmisión, que dan cuenta de la identidad de los registros en ellos consignados, tal como lo evidenció el Consejo Nacional Electoral en el Acuerdo 008 del 17 de



diciembre de 2019, mediante el cual se declaró la elección del señor Juan Carlos Becerra Guzmán como alcalde de Achí.

81. Adujo que, el sustentar la carencia de valor probatorio del Formulario E-14 de Transmisión con fundamento en que su “*validez no lo convierte en el documento idóneo para practicar los escrutinios*”, no protege el sistema electoral ni a los electores porque dicho entendimiento impide que se llegue a la verdad electoral que es la finalidad del proceso de escrutinios.

82. Adicionalmente, afirmó que los E-14 de Transmisión aportados al proceso electoral son los originales, pues estos no fueron destruidos.

83. Por lo anterior, reiteró los argumentos expuestos en el escrito de tutela en relación con el defecto fáctico alegado.

84. Por otro lado, puso de presente que el criterio de prevalencia del E-14 de claveros hoy está revaluado por cuanto la pronta digitalización de los documentos, la publicación de los mismos en el puesto de votación y las copias entregadas a los testigos pueden llevar a dar más crédito bien a la copia de delegados bien a la de claveros. Así lo reconoció recientemente la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de 11 de marzo de 2021, en la que expresó:

*“Así, por ser ejemplares similares, **la Sección ha señalado que los 3 son válidos**, y aunque se ha dicho que en principio, el documento que ofrece mayores garantías para el análisis es el formulario E-14 dirigido a Claveros, en razón a la rigurosidad de la cadena de custodia al cual está sujeto, la Sala encuentra que **darle mayor valor a alguno dependerá de las circunstancias que se acrediten en cada caso en particular y, mientras no exista alguna censura al respecto, se presumirán iguales y, en consecuencia, no prevalecerá alguno sobre los demás**, salvo que, como se indicó, las circunstancias hagan necesario un estudio al respecto.”*

85. Así mismo, advirtió que en la sentencia del 12 de septiembre de 2013 del Consejo de Estado, con radicado 4700-123-31-000-2012-00057-01, se expresó:

*“Para el a quo la pérdida o inexistencia de algunos formularios no justifica la exclusión de los resultados electorales de esas mesas en razón a que el escrutinio se pudo realizar con fundamento en los formularios E-14 de delegados. En apoyo de su conclusión, el Tribunal citó la Circular 185, que en lo pertinente prevé:*

*“En consecuencia, en el evento de que en un escrutinio que adelante una comisión escrutadora en aquellos sitios donde se destruyeron las actas de los jurados de votación, podrían los miembros de la comisión escrutadora correspondiente, valorar la pertinencia, **de efectuar el escrutinio acudiendo a cualquiera de los ejemplares producidos conforme a lo dispuesto en el mencionado artículo 41 de la citada ley [1475 de 2011]**”. (...)*



*Ahora, si bien el escrutinio se debe realizar con fundamento en el formulario E- 14 de claveros y no con el E-14 de delegados, el hecho de que se tenga que acudir al último no tiene la virtualidad de viciar la votación o de presumir que los guarismos por este sólo hecho resultan espurios o adulterados, **pues no existe disposición jurídica que ordene o permita excluir los votos de las mesas cuyo cómputo se realice con soporte en los formularios E-14 de delegados**, máxime si se trata de un solo formulario que se expide en dos ejemplares, razón por la cual **la Circular 185 de 1° de noviembre 2011 no realizó cosa distinta a la de reiterar lo previsto por el legislador (artículos 142 y 165 del Código Electoral) a efectos de “efectuar el escrutinio acudiendo a cualquiera de los ejemplares [en este caso de los formularios E-14]”***

86. De lo anterior concluyó que habida consideración de que los dos ejemplares de los formularios E-14 se presumen idénticos, legales, válidos y su contenido cierto, en virtud del principio de eficacia del voto para que prospere la censura, no basta con señalar que el escrutinio se realizó con los formularios E-14 de delegados, sino que es menester que el actor acredite, por conducto de los medios probatorios idóneos, que en realidad la información contenida en el registro electoral es falsa o apócrifa.

87. Motivo por el cual, el Tribunal Administrativo de Bolívar incurrió en un defecto fáctico al no valorar los formularios E-14 de Transmisión, así como las fotografías de los 3 ejemplares que obraban en el expediente.

88. En relación con las diferencias entre los casos analizados anteriormente por la Sección Quinta del Consejo de Estado y el *subjudice*, manifestó que:

*“Se destaca que en el caso concreto del que deriva esa jurisprudencia, ante la destrucción del E-14 de claveros, el actor reprochó que el escrutinio se hubiera hecho con el E-14 de delegados, por lo que hace referencia al debate de validez entre ellos, lo que marca una diferencia con el presente caso; pero cabe resaltar que hace el reconocimiento a la existencia de un tercer formulario E- 14, al que le reconoce validez plena para realizar el escrutinio.*

*Tomando el argumento central de la cita, sencillamente el E-14 de transmisión (sic) es un documento válido, y, así como no existe disposición jurídica que ordene o permita excluir los votos de las mesas cuyo cómputo se realice con soporte en los formularios E-14 de delegados, tampoco existe esa disposición para cuando el escrutinio se realice con base en los E-14 de transmisión.”*

89. Finalmente, reiteró los argumentos expuestos en el escrito de tutela en relación con el defecto sustantivo.

#### **1.5.5. Auto de nulidad saneable**



90. En providencia del 21 de abril de 2022, la magistrada ponente de esta decisión ordenó poner en conocimiento la nulidad saneable que se presentaba, a los candidatos inscritos para las elecciones atípicas a la alcaldía de Achí – Bolívar.

91. Lo anterior por cuanto, como consecuencia de la nulidad electoral decretada se ordenó a la organización electoral repetir las elecciones para la alcaldía de Achí – Bolívar, habiendo sido programadas las mismas para el 24 de abril de la presente anualidad, según información que reposa en la página oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

92. En consecuencia, como la decisión que se adopte en la presente sentencia puede afectar al candidato que resulte elegido en los comicios que se llevaron a cabo, se dispuso vincularlos al proceso de la referencia, cuyos nombres y direcciones de notificación debían ser solicitados por la Secretaría General de esta Corporación a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

93. Finalmente, se ordenó publicar esta decisión en la página web del Consejo de Estado para el conocimiento de todos los interesados y que se le comunicara la misma al gobernador del departamento de Bolívar, por el interés que le pueda asistir.

#### **1.5.6. Intervenciones presentadas en segunda instancia**

##### **1.5.6.1. Señor Yeimis Rojas Rojas**

94. Solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, al estimar que las fotografías allegadas al proceso no tienen valor probatorio, pues no le corresponde a la Registraduría otorgarles validez, sino a un tercero, esto es, a los jurados de votación que las tomaron, el cual en el caso concreto tenía un interés, ya que el testigo electoral fue inscrito en el partido liberal.

95. Consideró que el tutelante se limitó a citar algunas sentencias del Consejo de Estado, pero no hizo un análisis sustancial de la sentencia del Tribunal accionado, para lo cual transcribió apartes de la decisión objeto de tutela y concluyó:

*“... aquí lo que se valoró por parte del Tribunal, fue que los documentos electorales (Validos) para escutar, no correspondían a una porcentualidad válida, para reconocer la legitimidad del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMAN, ya que la votación no escrutada, en razón a los hechos, pudo haberse afectado y se garantizado (sic) la verdad de los resultados electorales. Obedecía al 39.09% ESTÁNDOSE ASÍ INCURSOS en la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, por haberse destruido el material electoral de 22 mesas ubicadas en los*



*puestos de votación de la Cabecera municipal, y los corregimientos de El Algarrobo, Payandé y Providencia, afectando un potencial de electores.”*

96. Afirmó que el tribunal no incurrió en el defecto fáctico alegado, pues luego de realizar una valoración probatoria llegó a la conclusión según la cual, se produjo la destrucción de suficiente material electoral, por lo que no se podía declarar válida la elección del alcalde.

97. Frente a las sentencias de la Sección Quinta de esta Corporación, citadas por el tutelante, manifestó que el tribunal accionado adoptó su decisión con fundamento en las normas aplicables al caso, sin desconocer las providencias del Consejo de Estado.

#### **1.5.6.2. Andreina Bejarano Simanca**

98. Por intermedio de su apoderada judicial, solicitó que se le remitiera el escrito de impugnación, el cual le fue enviado por la Secretaría General del Consejo de Estado el 21 de abril de 2022, según la constancia que obra en el expediente de SAMAI.

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

### **2.1. Competencia**

99. Esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta por la parte actora en contra de la sentencia del **3 de marzo de 2022** dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A”, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021 así como en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

### **2.2. Cuestión previa**

100. El Consejo Nacional Electoral solicitó que se le desvinculara de la presente acción de tutela, al considerar que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la parte actora. Por su parte, la Registraduría Nacional Electoral manifestó que no tenía competencia para pronunciarse sobre los hechos objeto de esta acción, ya que se dirige contra una autoridad judicial.



101. Al respecto, la Sala manifiesta que las mencionadas entidades fueron vinculadas al presente trámite constitucional en calidad de terceros con interés, motivo por el cual las solicitudes de desvinculación serán negadas.

### 2.3. Legitimación en la causa

102. El inciso 1º del artículo 86 de la Constitución Política consagra el derecho que tiene toda persona de reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados.

103. Igualmente, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales, podrá ejercer la acción descrita por sí misma o por representante, o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos vulnerados o amenazados no esté en condiciones de promover su propia defensa.

104. Desde que la Corte Constitucional profirió la sentencia T-416 de 1997<sup>6</sup>, quedó definido que la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo, en la medida en que se analiza la calidad subjetiva de las partes respecto del interés sustancial que se discute en el proceso de tutela.

105. Esta definición y alcance de la legitimación por activa ha sido reiterada en las sentencias T-086 de 2010<sup>7</sup>, T-176 de 2011<sup>8</sup>, T-435 de 2016<sup>12</sup>, así como en la SU-454 de 2016<sup>13</sup>, en el sentido de que:

*El derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona; ii) la legitimación en la causa por activa constituye una garantía de que la persona que ejerce la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto del amparo que se solicita; iii) sin perjuicio de lo anterior, la defensa de los derechos fundamentales puede lograrse a través de representante legal, apoderado judicial o agente oficioso; iv) el estudio de la legitimación en la causa de las partes es un deber de los jueces constitucionales y constituye un presupuesto procesal de la demanda.*

106. Con fundamento en el marco conceptual expuesto<sup>9</sup>, la Sala advierte que el señor Juan Carlos Becerra Guzmán goza de legitimación en la causa por activa,

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-416, 28.08.97., M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-083, 15.02.10., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-176, 14.03.11., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-435, 12.08.16., M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado <sup>13</sup>

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-454, 25.08.16., M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>9</sup> Se destaca que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, ha venido aplicando la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, estudiando en las acciones de tutela la legitimación en la causa por activa y por pasiva. Sentencia 27.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-05083-00.



porque es el titular de los derechos fundamentales cuya protección solicita, ya que en el proceso de nulidad electoral se declaró la nulidad de su elección como alcalde de Achí – Bolívar.

107. A su turno, el Tribunal Administrativo de Bolívar está legitimado por pasiva, porque fue la autoridad judicial que profirió la sentencia del 16 de noviembre de 2021, objeto de la presente acción de tutela.

108. En consecuencia, como este presupuesto procesal se cumple es posible abordar el estudio de los requisitos de procedibilidad y, de superarse éste, el del núcleo esencial del derecho fundamental de petición presuntamente vulnerado.

#### **2.4. Problemas jurídicos**

109. Corresponde a la Sala determinar si procede confirmar, modificar o revocar la providencia del 3 de marzo de 2022, proferida por el Consejo de Estado – Sección Segunda Subsección “A” en la acción de tutela del vocativo de la referencia, instaurada por la parte accionante con el fin de reclamar el amparo de sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a participar en el ejercicio del poder político y a la igualdad.

110. En consecuencia, con fundamento en el examen de la situación fáctica expuesta por el tutelante, en la valoración del material probatorio recaudado, en las causales de procedibilidad de la acción de tutela y en los argumentos expuestos en el libelo introductorio y en la impugnación, el primer problema jurídico que subyace al caso concreto consiste en determinar si se superan en el caso concreto los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela contra providencia judicial.

111. De encontrarse superados, la Sala establecerá si la autoridad judicial accionada vulneró los derechos del actor, al incurrir en defecto fáctico, el cual sustenta en el precedente del Consejo de Estado y sustantivo al desconocer el valor probatorio de los formularios E-14 de Transmisión, no tener en cuenta las fotografías de los tres ejemplares de dicha acta y aplicar indebidamente en el artículo 288 de la Ley 1437 de 2011.

112. Para resolver los interrogantes planteados, se analizarán los siguientes temas: *i)* el criterio de la Sección sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial; *ii)* el estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva; y *iii)* el análisis del caso concreto con fundamento en los cargos propuestos en la demanda de tutela y en el escrito de impugnación.

#### **2.5. Razones jurídicas de la decisión.**





### 2.5.1. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial

113. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>10</sup> **unificó** la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>11</sup> y declaró su **procedencia**<sup>12</sup>.

114. Así pues, esta Sección de manera reiterada ha establecido como parámetros para realizar su estudio, que cumpla con los siguientes requisitos: *i)* relevancia constitucional; *ii)* que no se trate de tutela contra tutela; *iii)* inmediatez y; *iv)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

115. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

116. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

## 2.6. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

### 2.6.1. Relevancia constitucional<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 31.07.12., M.P. María Elizabeth García González, Rad. 11001-03-15-000-2009-01328-01.

<sup>11</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

<sup>12</sup> Se dijo en la mencionada sentencia “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia.”

<sup>13</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia del 27.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2020-00004-00; Sentencia del 20.02.20, Rad. 11001-03-15000-2019-05258-00; Sentencia del 20.02.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05291-00; Sentencia del 13.02.2020, Rad.



117. Para la Sala es necesario precisar que, este requisito se encuentra superado por cuanto en primer lugar, la parte actora cuestiona la razonabilidad de la sentencia del 16 de noviembre de 2021 comoquiera que, a su juicio, incurrió en un defecto fáctico debido a que la autoridad judicial accionada no le dio el valor probatorio correspondiente a los formularios E-14 de Transmisión de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado en las providencias citadas en el escrito de tutela reiteradas en la impugnación, igualmente por cuanto incurrió en un defecto sustantivo frente a las normas que consagran el principio de la incidencia.

118. En segundo lugar, se observa que no se trata de un debate de orden exclusivamente legal, el cual basado en la tutela judicial efectiva no admite que el titular del derecho o el interesado legítimo quede en un estado de indefensión, pues en efecto, el accionante considera vulneradas las garantías constitucionales a elegir y ser elegido, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a participar en el ejercicio del poder político y a la igualdad, por cuanto una vez el Tribunal Administrativo de Bolívar declaró la nulidad de la elección del señor Juan Carlos Becerra Guzmán como alcalde de Achí - Bolívar, desconoció el valor probatorio con el que cuentan los formularios E-14 de Transmisión, de conformidad con las sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 11 de marzo de 2021 y del 12 de septiembre de 2013.

119. En ese sentido, el argumento que a juicio del actor es irrazonable y contrario al ordenamiento jurídico, concretamente, considerar que los formularios E-14 de Transmisión no tienen valor probatorio, sin tener en cuenta las demás pruebas obrantes en el expediente de conformidad con el criterio del Consejo de Estado y en aplicación del principio de la eficacia del voto, habría transgredido el alcance y la aplicación de sus derechos fundamentales, lo que conllevó a que se omitiera el deber del juez contencioso administrativo de actuar tanto como juez de legalidad, de constitucionalidad y de convencionalidad en la causa ordinaria.

120. Así las cosas, es evidente la tensión alegada por la parte actora entre la razonabilidad de la decisión que, al declarar la nulidad de su elección, vulneró sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a participar en el ejercicio del poder político y a la igualdad.

121. Luego, es de relevancia constitucional cuando subsiste violación o amenaza a los derechos fundamentales, después de haber agotado el procedimiento legal o judicial establecido por la ley para su protección, como lo alega la parte actora en el

---

11001-03-15-000-2020-00137-00; Sentencia del 13.02.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05354-00; Sentencia del 06.02.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05153-00; Sentencia del 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia del 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05167-00; Sentencia del 23.10.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-04664-00; Sentencia del 23.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-04833-00.



caso objeto de estudio, lo que implica que el mecanismo constitucional no fue utilizado como una instancia adicional que busque reabrir el debate procesal.

122. Ello quiere significar que el asunto de la acción de tutela de la referencia tiene importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación, para su eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales y libertades públicas, concretamente al debido proceso.

### 2.6.2. Tutela contra tutela<sup>14</sup>

123. La Sala observa que no existe reparo alguno en relación con este juicio de procedibilidad, toda vez que no se trata de una tutela contra una decisión de la misma naturaleza, pues, la providencia judicial demandada fue proferida en el trámite del medio de nulidad electoral N°13001-23-33-000-2020-00029-00.

### 2.6.3. Inmediatez<sup>15</sup>

124. En relación con el acatamiento del requisito de inmediatez, no se advierte ningún reproche, toda vez que la parte actora considera vulnerados sus derechos fundamentales con ocasión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 16 de noviembre de 2021 y la acción de tutela se presentó el 21 de enero de 2022, lo que para la Sala es un término razonable para el uso del mecanismo de amparo constitucional.

125. Lo anterior, a la luz de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>16</sup>, en la que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que seis (6) meses es el término razonable para acudir y solicitar el

<sup>14</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 27.02.20., M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00014-00; Sentencia del 27.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00400-00; Sentencia del 20.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00092-00; Sentencia del 20.02.20., M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-15000-2020-00179-00; Sentencia del 20.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00141-00; Sentencia del 20.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01; Sentencia del 13.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; Sentencia del 13.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2020-00037-00; Sentencia del 06.02.20, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-0534600; Sentencia del 06.02.20, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2019-05202-00.

<sup>15</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia del 20.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04664-00; Sentencia del 23.01.20, Rad. 11001-03-15000-2019-04833-00; Sentencia del 30.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05167-00; Sentencia del 30.01.20, Rad. 1100103-15-000-2019-05121-00; Sentencia del 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-03890-01; Sentencia del 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05153-00; Sentencia del 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05346-00; Sentencia del 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04693-01; Sentencia del 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; y Sentencia del 20.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 05.08.14., M.P. Jorge Octavio Ramírez, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ).



amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con ocasión de providencias judiciales.

126. En el caso concreto, se advierte que la presunta vulneración de los derechos fundamentales se alega de cara a la providencia del 16 de noviembre de 2021, la cual no podía ser modificada por el Tribunal Administrativo de Bolívar al resolver las solicitudes de aclaración y adición, motivo por el cual, si bien la petición de amparo se presentó con anterioridad a que el Tribunal accionado notificara al actor del auto que resolvió dichas peticiones, lo cierto es que no se observa un actuar anticipado del mecanismo.

#### **2.6.4. Subsidiariedad<sup>1718</sup>**

127. En consideración al requisito de subsidiariedad, por tratarse de la sentencia del 16 de noviembre de 2021 de una providencia dictada en única instancia, es evidente que contra ella no procede el recurso de apelación.

128. Así mismo, no proceden los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia, comoquiera que las inconformidades señaladas por la parte actora no se adecúan a las causales establecidas en los artículos 250 y 258 de la Ley 1437 de 2011.

129. Superados todos los requisitos de procedibilidad adjetiva, la Sala abordará de fondo el amparo solicitado, no sin antes resaltar el carácter excepcional de la acción de tutela, la cual tiene como fin garantizar la intangibilidad de la cosa juzgada, el respeto de la autonomía judicial, la protección de derechos de terceros de buena fe, la seguridad jurídica y la confianza en las decisiones judiciales.

#### **2.7. Caso concreto**

130. En el *subjudice* el señor Juan Carlos Becerra Guzmán alega la vulneración de sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a participar en el ejercicio del poder político y a la igualdad con ocasión de la sentencia del 16 de noviembre de 2021, ya que considera que el Tribunal Administrativo de Bolívar incurrió en un defecto fáctico, el cual sustenta en el criterio de la Sección Quinta del Consejo de Estado establecido en

<sup>17</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia del 23.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04664-00; Sentencia del 23.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04833-00; Sentencia del 30.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20., Rad. 11001-0315-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-03890-01; Sentencia del 06.02.20., Rad. 1100103-15-000-2019-05025-00; Sentencia del 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05153-00; Sentencia del 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04693-01; Sentencia del 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; y Sentencia del 20.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01.



las sentencia del 11 de marzo de 2021 y del 12 de septiembre de 2013. Adicionalmente, por incurrir en un defecto sustantivo por la indebida aplicación del artículo 288 de la Ley 1437 de 2011 e inaplicar el artículo 287 *eiusdem*, lo que se tradujo en el desconocimiento del principio de incidencia.

131. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala abordará en primer lugar, el análisis de los defectos fáctico, punto en el cual se analizarán las sentencias del Consejo de Estado citadas por el actor para sustentar dicho yerro. Con posterioridad, se resolverá el cargo de defecto sustantivo.

### 2.7.1. Generalidades del defecto fáctico

132. Esta Sala en decisión del 12 de noviembre del 2015<sup>19</sup>, precisó los alcances y requisitos que deben atenderse al momento de alegarse la ocurrencia de un defecto fáctico en una providencia judicial, los cuales son traídos a colación en la presente decisión:

133. Los eventos de configuración del defecto fáctico son: i) omisión de decretar o practicar pruebas indispensables para fallar el asunto; ii) desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes; iii) valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas; y iv) dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso, los cuales tienen las siguientes características:

Evento	Características
--------	-----------------

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta Sentencia del 12.11.15., M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2015-01471-01.



<p><b>Omisión de decreto y práctica de pruebas indispensables para fallar el asunto</b></p>	<p>Se da cuando la parte, con el fin de probar los hechos que alega, solicitó al juez el decreto de una prueba <b>relevante</b> para resolver el problema jurídico sometido a consideración, y ésta fue negada; ello sin desconocer la facultad del juez ordinario de negar pruebas que no atiendan los requisitos de conducencia, pertinencia e idoneidad. Así las cosas, es importante considerar que no toda negativa a un decreto de pruebas abre la posibilidad a la configuración del defecto, ya que éste procederá cuando se rechace el decreto y práctica de la prueba que, solicitada oportunamente, no cumpla con los parámetros arriba señalados.</p> <p>De esta manera, se requiere:</p> <p>a) Que la parte identifique el elemento probatorio que solicitó</p>
	<p>b) Que la parte demuestre que lo solicitó en oportunidad legal</p> <p>c) Se expongan las razones por las cuales la prueba solicitada era conducente, pertinente o idónea.</p> <p>d) Señalar de manera razonada la razón por la cual, de haberse decretado la prueba, el sentido de la decisión hubiere sido otro.</p>
<p><b>Desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes</b></p>	<p>Se presenta cuando, <b>obrando los elementos de convicción en el expediente, y estos resultan decisivos frente a los hechos que se pretenden probar</b>, éstos no son tenidos en cuenta por el fallador ordinario. En este punto, se requiere que <b>de forma específica</b>, se concrete en el escrito de amparo, cuales pruebas, aportadas oportuna y legalmente, fueron desconocidas por el juez.</p> <p>Así las cosas, se configura siempre que:</p> <p>a) Se identifiquen los elementos de prueba no valorados por el juez.</p> <p>b) Se demuestre que éstos fueron aportados en forma legal y oportunamente al proceso</p> <p>c) Señale las razones por las cuales eran relevantes para la decisión</p> <p>d) Se precise, razonadamente, la incidencia de los mismos para variar el sentido del fallo.</p>



<p><b>Valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas</b></p>	<p>Procede cuando, a la luz de los postulados de la sana crítica, <b>la apreciación efectuada por el fallador, resulta manifiestamente equivocada o arbitraria, y por ello, el peso otorgado a la prueba se entiende alterado.</b></p> <p>Se requiere entonces que:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) La parte precise cual o cuales de las pruebas fueron objeto de indebida valoración por el juez</li><li>b) La razón del por qué, en cada caso en particular, la consideración del operador judicial se aleja de las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.</li></ul> <p>El segundo de los elementos señalados, resulta de vital importancia, pues es claro que un sencillo desacuerdo en relación con la conclusión a la cual arribó el juez de instancia, en ninguna manera puede ser razón para ordenar el amparo constitucional por este aspecto. Aceptar lo contrario, implicaría una <b>sustitución arbitraria del juez natural.</b></p>
	<p><b>c) Incidencia de la prueba en el fallo atacado</b></p>
<p><b>Dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso</b></p>	<p>Refiere al supuesto cuando el fallador de instancia decide el asunto con base en pruebas que no observaron los requisitos legales para su producción o introducción al proceso. Así las cosas, el juez no ignora la prueba ni se equivoca en su apreciación, pero yerra al haberla tenido en cuenta para decidir el problema jurídico que le fue planteado, al ser ésta una prueba que desconoce el debido proceso de las partes.</p> <p>Para su configuración corresponde señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Señalar con claridad los elementos probatorios aportados con violación al artículo 29 constitucional.</li><li>b) Exponer las razones que sustentan dicha vulneración.</li><li>c) Demostrar que estos elementos de convicción fueron el sustento de la decisión.</li></ul>



134. Como se ve en los elementos señalados, la parte accionante debe precisar en su escrito el cargo que plantea, para demostrar no solo la configuración del defecto, sino también, su incidencia en la decisión judicial.

135. Lo anterior se suma a la exigencia de una carga argumentativa razonable para lograr la prosperidad del cargo, toda vez que, en el caso de una tutela contra una providencia judicial, están en juego valores importantes para el ordenamiento jurídico, como lo son la cosa juzgada, los derechos de terceros, la seguridad, la buena fe y los derivados de los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 6º de la Constitución Política.

136. Así mismo, debe ser cuidadoso el interesado al formular el cargo, en la medida en que los supuestos de hecho hasta aquí mencionados, se excluyen entre sí, de tal manera que no será posible alegar uno y otro respecto de una misma prueba, como suele ocurrir, pues además de ser desacertado, genera confusión.

### **2.7.2. Generalidades del desconocimiento del precedente**

137. La Sala precisa que el precedente es aquella regla creada por una Alta Corte para solucionar un determinado conflicto jurídico, sin que sea necesario un número plural de decisiones en el mismo sentido para que aquella sea considerada como precedente. También se considera que constituyen precedente las sentencias de constitucionalidad y las de unificación, expedidas tanto por la Corte Constitucional, como por el Consejo de Estado.

138. Sin embargo, resulta necesario advertir que «...*debe aceptarse que no todas las decisiones judiciales que profieren las Altas Cortes, generan una regla o subregla, pues son el resultado de la aplicación al caso concreto de la norma que viene al caso, sin una actividad creadora del juez.*»<sup>20</sup>

### **2.7.3. Análisis del defecto fáctico y del desconocimiento del precedente**

139. Lo primero que advierte la Sala es que si bien la parte actora no mencionó expresamente el desconocimiento del precedente como causal adjetiva de procedibilidad para el caso concreto, lo cierto es que, de sus argumentos se entiende que también alega esta causal, motivo por el cual será analizada.

140. Ahora, la parte actora cumplió con la carga argumentativa para estudiar el defecto fáctico alegado, ya que indicó las pruebas que fueron desconocidas por el tribunal accionado, concretamente las fotos de los formularios E-14 claveros las

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 19 de febrero de 2015. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. No. 11001-03-15-000-201302690-01





cuales fueron allegas al proceso de nulidad electoral, así como aquellas que consideró indebidamente valoradas, esto es, los formularios E-14 de Transmisión.

141. Así mismo, cumplió con la carga argumentativa para estudiar el desconocimiento del precedente, pues citó las sentencias que alega como desconocidas, al igual que la regla cuya aplicación pretende al caso concreto y la incidencia esta misma tendría en la decisión.

142. Para resolver estos cargos, la Sala considera necesario poner de presente que el proceso administrativo electoral, es un conjunto de etapas preclusivas que inician con la expedición del respectivo calendario electoral y culmina con la entrega de las credenciales a quienes salieron favorecidos con el apoyo ciudadano.

143. Este trámite tiene 3 fases diferenciables a saber: i) preelectoral, ii) electoral y, iii) postelectoral.

144. Culminada la etapa electoral inicia la etapa **postelectoral** que contiene procesos como: i) escrutinio de mesas, ii) digitalización de las actas, iii) entrega de pliegos electorales, iv) instalación de las comisiones escrutadoras, v) escrutinio por parte de los escrutadores designados y, vi) declaratoria de la elección.

145. En este punto, vale la pena detenerse en el proceso de escrutinio, el cual contempla todo el proceso de contabilización de los votos depositados en las urnas, desde el que se realiza por parte de los jurados de mesa hasta la declaratoria de la correspondiente elección por parte de la comisión escrutadora competente<sup>21</sup>.

146. El proceso de escrutinio se surte en diferentes instancias preclusivas, siendo la primera el **Escrutinio de mesa o de los jurados de votación**<sup>22</sup>, que está contemplada en el título VII capítulo I del Código Electoral y en él se establece que cuando finalice la jornada de votación, corresponde a los jurados abrir las urnas y proceder al conteo de los sufragios allí depositados.

147. Iniciado el escrutinio de mesa, los jurados deberán separar los votos teniendo en cuenta la opción política marcada, esto con el fin de poder facilitar su labor de conteo y diligenciamiento de los resultados en el formulario previsto para ello.

<sup>21</sup> El título VII del código electoral consagra el escrutinio, el cual inicia conforme lo preceptúa el artículo 134 del Código Electoral inmediatamente después de cerrada la votación, acto que tiene ocurrencia, de conformidad con el artículo 111 ídem a las cuatro de la tarde del mismo día de las votaciones y, finaliza con la declaratoria de elección que, de ello, haga la correspondiente comisión escrutadora.

<sup>22</sup> Artículo 136 ídem: recogidas las papeletas, los jurados procederán a hacer el escrutinio y a anotar en la correspondiente acta el número de votos emitidos en favor de cada lista o candidato. <sup>27</sup> Ver artículo 41 de la Ley 1475 de 2011.



148. De la sumatoria total de la votación de cada mesa, debe quedar constancia en el **acta correspondiente**, esto es, el formulario E-14, en el cual debe reposar de manera clara y sin tachaduras el número de votos obtenidos por cada opción (candidato, partido, en blanco, no marcados y nulos).

149. Del formulario E-14 se expiden tres ejemplares los cuales deben ser idénticos en su contenido y, dependiendo de su destino, se puede establecer su función, es así como el ejemplar de claveros va a ser el sustento del escrutinio zonal, auxiliar o municipal según sea el caso, el de delegados del Registrador Nacional, el cual es el que se digitaliza para su posterior publicación en la página web de la entidad y, el de transmisión que es la base del preconteo y a su vez es el que finalmente se le entrega a los testigos electorales que los soliciten<sup>27</sup>.

150. Ahora, en el proceso de nulidad electoral objeto de esta tutela, el Tribunal Administrativo de Bolívar incorporó como prueba el expediente administrativo identificado con la radicación interna No. 35747-19 que terminó con la declaración del alcalde municipal de Achí Bolívar, para el periodo constitucional 2020 – 2023, en el cual obraban los formularios E-14 de Transmisión, así como las fotografías tomadas a los tres ejemplares del E-14.

151. Igualmente, del inventario relacionado por el entonces registrador Municipal de Ahí, así como de la revisión del expediente administrativo aportado por el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Administrativo de Bolívar observó que se destruyeron los siguientes documentos electorales: Formularios E-10, E-11, E-12 y E-14 de Claveros y Delegados, E-17 y E-18 de la cabecera municipal, los Formularios E-10, E-11, E-12, E-14 de Claveros y E-17 de la mesa única de El Algarrobo; los Formularios E-10, E-11, E-12, E-14 de Claveros, Delegados y Transmisión, y E-17 de las dos mesas de Payande; y los Formularios E-10, E-11, E-12, E-14 de Claveros, y E-17 de las dos mesas de Providencia.

152. Indicó que se salvaron de la destrucción los Formularios E-14 de Transmisión del puesto de votación de la cabecera municipal, concretamente las mesas 1 a 8, 10 a 14, y 16 y 17; que no se aportaron los Formularios E-14 de Transmisión de las mesas 9 y 15 de dicho puesto, así como tampoco los correspondientes a las mesas de los puestos de los corregimientos de El Algarrobo, Payande y Providencia, pero que sí se salvaron los E-14 de Delegados de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia, los cuales fueron aportados.

153. De lo anterior se observa con meridiana claridad que el Tribunal Administrativo de Bolívar tuvo en cuenta, como parte del material probatorio allegado al expediente, los formularios E-14 en su versión de transmisión, que no fueron destruidos por los actos de violencia ocurridos el 27 de octubre de 2019 en



los puestos de votación de la cabecera municipal, y los E-14 tanto de transmisión como de Delegados de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia.

154. Es decir, de las 22 mesas objeto de estudio, contaba con la respectiva acta en su versión de transmisión de 14 mesas de la cabecera municipal, más el acta en su versión Delegados de todas las mesas que corresponden a los corregimientos de El Algarrobo y Providencia.

155. No obstante lo anterior, concluyó que se configuró la causal de nulidad electoral prevista en el numeral 2º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, ya que a su juicio, *“los escrutinios deben practicarse con fundamento en el E-14 Claveros, por ser el documento que ofrece mayores garantías para salvaguardar la verdad electoral, al estar sujeto a una cadena de custodia con mayor rigor, y solamente se acude al E-14 Delegados ante la inexistencia o falta de disposición del E-14 Claveros; por su parte, el Formulario E-14 de Transmisión, tiene como fin transmitir la información allí contenida, al correspondiente centro de procesamiento, conforme a lo estipulado en los artículos 155 y 156 del Código Electoral, como una medida para garantizar la transparencia y publicidad en los escrutinios, pero no se encuentra revestido de las garantías de custodia necesarias para servir de soporte en la práctica de los escrutinios, como también lo consideró el Representante del Ministerio Público.”*

156. En consecuencia, se tiene que la autoridad judicial accionada desconoció que el formulario E-14 se expide en tres ejemplares, sin que por este hecho se pueda concluir razonablemente que solo es válido el de Claveros, máxime si se tiene en cuenta que en el expediente obraba el ejemplar del acta correspondiente a Transmisión para las mesas señaladas y el E-14 Delegados de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia, así como las fotografías tomadas por los jurados a las tres versiones –claveros, delegados y transmisión- en virtud de lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1475 de 2011, elementos materiales probatorios que, analizados de manera conjunta, le permitían verificar la conformidad o no, entre los E-14 de Transmisión y Delegados de cara a las fotografías del de Claveros.

157. Ahora, si bien es cierto la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>23</sup> ha establecido que, en algunos casos, se debe dar mayor valor probatorio al formulario E-14 claveros, por ser el que goza de mayor cadena de custodia, al ser el que se introduce en el arca triclave y es la referencia para diligenciar el formulario E-24, lo cierto que dicho criterio no se traduce en que el E-14 Transmisión no tiene ningún valor probatorio a efectos de determinar la voluntad del electorado cuando se destruyó el E-14 claveros, como lo concluyó el Tribunal Administrativo de Bolívar en la sentencia del 16 de noviembre de 2021.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 1.06.2017. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 25000-23-41-0002016-00608-01



158. Así mismo, tampoco se corresponde con el criterio establecido por el Consejo de Estado el afirmar que, siempre debe prevalecer el E-14 claveros frente al de delegados<sup>24</sup> o incluso el de transmisión, pues la Corporación de cierre no ha considerado que estos últimos carezcan de validez.

159. Concretamente, en la sentencia del 11 de marzo de 2021<sup>25</sup> la Sección Quinta, citada por el actor en el escrito de tutela y reiterada en la impugnación, al analizar el valor probatorio del E-14 delegados se manifestó:

*“Del mismo modo, se ha dicho que el examen de los formularios E-14 delegados es posible en términos de su valor probatorio cuando el marco de la controversia esté determinado por supuestas inconsistencias con el formato E-14 claveros y sea procedente la comparación de ambos documentos<sup>26</sup>.”*

*Lo anterior, aunado a lo preceptuado en la Ley 1475 de 2011 sobre la publicidad de los escrutinios que debe hacerse con base en el formulario E-14 delegados, **permite que la Sala evalúe los distintos ejemplares del E-14** y determine, en cada caso, cuál brinda mayor credibilidad y seguridad, que se aproxime en mayor medida a la verdad electoral, de acuerdo con las circunstancias que se evidencien en cada caso en concreto.” (Negritas fuera de texto)*

160. Si bien en dicha ocasión la Sala Electoral no se pronunció en específico sobre el ejemplar E-14 de Transmisión, supuesto fáctico que resulta diferente con el caso concreto, lo cierto es que los argumentos transcritos en dicho precedente, desvirtúan lo indicado por el Tribunal accionado, según el cual, el único válido a efectos de determinar la verdad electoral es la versión claveros. Línea argumentativa que lo llevó a omitir la valoración probatoria de la versión transmisión con la que contaba, configurándose así el defecto fáctico planteado por la parte actora.

161. Lo anterior por cuanto, la regla establecida por esta Corporación en el precedente mencionado permite, concretamente que el juez natural evalúe los distintos ejemplares del E-14, entre los cuales, como se ha mencionado, está el E14 de Transmisión.

<sup>24</sup> Al respecto, ver la sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta del 1.06.2017. M.P. Carlos Enrique Moreno. Rad. 25000-23-41-000-2016-00608-01. En este caso, la Sala de planteó el siguiente problema jurídico: “Para el efecto habrá de establecerse si erró el a quo al abstenerse de valorar el contenido del formulario E-14 delegados, por haber conferido mayor valor probatorio al formulario E-14 claveros, pese a que en criterio del recurrente adolece de falsedad ideológica.” Al resolver el caso concreto manifestó: “Tal como se dejó claro en esa ocasión, ambos formularios deberían coincidir, sin embargo en caso de que esto no suceda, en principio debe darse mayor credibilidad al formulario E-14 claveros, no obstante esta “mayor credibilidad” no puede entenderse de manera absoluta, ya que si se acredita debidamente que es este formulario es el que trae consigo las inconsistencias, puede darse mayor peso probatorio al formulario E-14 delegados, según las circunstancias de cada caso.”

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 11.03.2021. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 11001032800020180008100 (acumulado)

<sup>26</sup> Ídem.



162. En efecto, la autoridad judicial accionada no valoró los referidos formularios E-14 de Transmisión allegados al proceso, pues consideró que no eran documentos válidos para verificar la voluntad de los electores, pues a su juicio, únicamente el de claveros es el pertinente para dicho efecto.

163. Sin embargo, esta afirmación carece de sustento normativo y jurisprudencial, pues en ocasiones anteriores el Consejo de Estado ha privilegiado el E-14 delegados sobre el de claveros<sup>27</sup> y ha entendido que la Ley 1475 de 2011 autoriza al juez a evaluar los distintos ejemplares de dicho formulario, con el fin de verificar la verdad electoral.

164. En este punto resulta importante reiterar que el Tribunal Administrativo de Bolívar contaba adicionalmente con el registro fotográfico de los tres ejemplares del E-14 los cuales fueron tenidos en cuenta por el Consejo Nacional Electoral, medio probatorio que fue simplemente descartado por la autoridad judicial sin que se realizara su valoración para determinar si los datos consignados en las fotografías coincidían o no con aquellos registrados en el acta correspondiente.

165. Finalmente, se indica que, como lo expuso la Sala Electoral en la sentencia del 12 de septiembre de 2013<sup>28</sup>, precedente citado por el tutelante, el formulario E14 contiene las actas de escrutinio de los jurados de votación y determina el número total de votos que fueron depositados en cada mesa. Dicha acta se expide, hoy en día, en 3 ejemplares, que deben tener idéntico contenido, por consiguiente, los tres son válidos, es decir, dicha validez reproduce la presunción de legalidad inherente a los documentos públicos, que en este caso, se predica de los tres ejemplares.

166. La identidad de los tres ejemplares del E-14 no es solamente física, pues también es jurídica, en virtud a que la ley estableció que *“todos estos ejemplares serán válidos”*, lo que bien puede significar que *“uno y otro ejemplar deben tener identidad física y jurídica, en tanto lo primero se toma como que la información reportada por uno debe coincidir exactamente con la reportada en el otro documento, y lo **segundo como que el valor jurídico, en tanto documento auténtico por ser expedido por una autoridad pública, es igual para ambos ejemplares**”*<sup>29</sup>, hoy en día siendo tres ejemplares del E-14.

167. En consecuencia, para determinar si en el caso concreto se configuraba o no la causal de nulidad alegada, era necesario aplicar el precedente del Consejo de Estado y valorar según las reglas de la sana crítica y en conjunto los E-14 de Transmisión, los cuales, de estar firmados por al menos dos jurados, tienen la

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 1.06.2017. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 25000-23-41-0002016-00608-01

<sup>28</sup> Con radicado 2012-00057-01

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 10.05.2013. Rad. 110010328000201000061-00.



misma validez<sup>30</sup> que los demás ejemplares del referido E-14, igualmente valorar las fotografías allegadas, circunstancia que como no ocurrió, configuran en el *sublite* el defecto fáctico alegado.

#### 2.7.4. Análisis del defecto sustantivo

168. El actor manifestó que se configura este yerro, por cuanto se inaplicó el criterio de incidencia, establecido en el artículo 287 de la Ley 1437 de 2011 y se sustituyó por un argumento *“para determinar los efectos de la nulidad consagrado por el numeral 1º del artículo 288 del CPACA que, además, corresponde a una causal diferente a la que se estudió.”*

169. Para resolver el cargo planteado, resulta necesario poner de presente que, el artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en sus numerales 1º y 2º contempla la violencia como causal de nulidad del acto electoral<sup>313233</sup>.

170. En desarrollo de este precepto normativo, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha entendido por violencia como:

*“... el hecho de un tercero que irrumpe a través de la fuerza, bien sea física o psicológica, en la integridad y en el orden natural del proceso electoral, atacando directamente a las personas o a las cosas que hacen parte de él.*

*/.../*

*Cualquiera que sea el caso, es dicho fenómeno, entonces, una causa exógena que altera la corrección formal que se debe predicar de un acontecimiento tan significativo como lo es la elección.”*<sup>34</sup> Negritillas propias.

171. Igualmente, ha expuesto que tal fenómeno puede recaer:

**l) Sobre las personas (numeral 1º):** Esto es, nominadores, electores, autoridades electorales y puede ser ejercida de manera física o moral. *“...Como violencia física se califica toda conducta que directa o indirectamente esté dirigida a ocasionar un daño o sufrimiento físico sobre las personas, mientras que la violencia psicológica corresponde a aquellos actos que puedan ocasionar un daño emocional, que*

<sup>30</sup> Ley 163 de 1994 artículo 5º. **PARÁGRAFO 2º.** Las actas de escrutinio de los jurados de votación serán válidas cuando estén firmadas, al menos, por dos (2) de ellos.

A los jurados que no firmen las actas respectivas, se les impondrá una multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que se hará efectiva mediante resolución dictada por los Registradores Distritales o Municipales.

<sup>31</sup> Artículo 275: Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

<sup>32</sup> . Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.

<sup>33</sup> . Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29.09.2016, M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. No. 05001-23-33-000-2015-02546-01 acumulado.



*disminuyan la autoestima, que perturben el libre desarrollo de la personalidad, que puedan producir descrédito, deshonra o menosprecio del valor personal o de la dignidad”<sup>35</sup>*

II) **Sobre las cosas (numeral 2):** recae en los documentos, elementos o material electoral, así como también el sabotaje<sup>36</sup> a estos o contra los medios de información electrónica que emplea la autoridad electoral en la transmisión y consolidación de resultados.

172. Así las cosas, para que el juez electoral profiera un fallo anulatorio por hechos de violencia, no solo debe verificar de manera objetiva su ocurrencia (elemento cualitativo), sino que debe determinar si tal irregularidad, tuvo la entidad suficiente para modificar el resultado (elemento cuantitativo), circunstancia que el Tribunal Administrativo de Bolívar tuvo en cuenta en la sentencia del 16 de noviembre de 2021.

173. Ahora, con el fin de establecer el elemento cuantitativo, el Consejo de Estado ha manifestado que le corresponde al juez electoral, determinar la incidencia en el resultado de la votación dejada de escrutar en el territorio correspondiente, bajo los presupuestos establecidos en el artículo 287 de la Ley

1437 de 2011 que preceptúa: *“Para garantizar el respeto de la voluntad legítima mayoritaria de los electores habrá lugar a declarar la nulidad de la elección por voto popular, cuando el juez establezca que las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos.”* (Subraya fuera de texto).

174. Adicionalmente, la Sección Quinta de esta Corporación, ha expuesto que *“la anterior preceptiva debe ser interpretada de manera sistemática con el artículo 288 ídem, el cual señala que en caso de declararse la nulidad del acto electoral por actos de violencia, se ordenará repetir la elección en toda la circunscripción electoral, cuando se afecte más del 25% por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo correspondiente.”<sup>37</sup>*

175. Por manera que el juez de la causa debe hacer el estudio de incidencia bajo los parámetros anteriormente señalados y, si se llegare a encontrar que efectivamente la exclusión de la votación es igual o superior al 25% de los

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19.01.2006, M.P: Darío Quiñones Pinilla, Rad. No. 68001-23-15-0002004-00002-02.

<sup>36</sup> Este numeral contempla como causal de nulidad la violencia o sabotaje sobre las cosas, para entender la diferencia que existe entre los dos conceptos ver Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29.09.2016, M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. No. 05001-23-33-000-2015-02546-01 acumulado.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 25.05.2017. M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 50001-23-33-000-201600100-02. En esta ocasión, la Sala indicó: “Se debe resaltar que el legislador precisó la consecuencia en que el Juez debe afectar la votación por motivos de violencia sobre las cosas, es decir el 25% o más para determinar que hay lugar a anular una elección. Lo anterior consulta el principio electoral de la eficacia del voto, consagrado en el numeral 3º del artículo 1º del Código Electoral en los siguientes términos: *“Cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que dé validez al voto que represente expresión libre de la voluntad del elector”* Negritas propias.”



ciudadanos inscritos en el censo de la circunscripción electoral correspondiente, declarará la nulidad del acto.

176. En el caso concreto, el Tribunal Administrativo de Bolívar manifestó que debía determinar si como consecuencia de la aplicación del artículo 287 del CPACA, frente a la prosperidad de la causal segunda contemplada en el artículo 275 ibidem, era necesario repetir la elección en el puesto o puestos donde se presentaron los actos de violencia, o por el contrario, si se debía repetir en toda la circunscripción electoral.

177. Igualmente, consideró pertinente, *“aplicar por analogía, lo establecido en el artículo 288 del CPACA; para la prosperidad de la causal primera contemplada en la norma en cita; esto es ordenar repetir la elección en el puesto o puestos de votación o en toda la circunscripción electoral; dependiendo del porcentaje de afectación del censo electoral.”*

178. Al descender al caso concreto, luego de encontrar acreditada la causal de nulidad alegada –omitiendo la valoración probatoria de los formularios E-14 de Transmisión- expuso:

*“Por otra parte, como se indicó en párrafos precedentes, si bien el artículo 288 del CPACA, no contempla de manera expresa la consecuencia que acarrea la declaratoria de nulidad ante la prosperidad de la causal segunda del artículo 275 ibidem; resulta aplicable por analogía lo establecido en el artículo 288 del CPACA; frente a la prosperidad de la causal primera contemplada en la norma en cita; esto es ordenar repetir la elección en el puesto o puestos de votación o en toda la circunscripción electoral; dependiendo del porcentaje de afectación del censo electoral.*

*Lo anterior, en consideración a que a juicio de la Sala, dicha aplicación analógica, resulta más garantista para la voluntad popular y el sistema democrático, en la medida en que se mantiene incólume el resultado obtenido en aquellos puestos de votación en donde no se produjeron actos de violencia, respetando la voluntad del elector, la cual no presentó ningún vicio en la etapa electoral; pero si permite sanear en aquellos puestos en donde se produjeron los actos de violencia que pudieron impedir conocer con claridad la verdadera voluntad del elector.*

*Conforme lo precitado, observa esta Corporación que, para las elecciones de Autoridades Locales del 27 octubre de 2019, en el Municipio de Achí se encontraban habilitados para sufragar 17.200 ciudadanos; en el puesto de votación de la Cabecera Municipal 5.504 ciudadanos y en el corregimiento de Payande 476 ciudadanos. Lo que quiere decir que, los actos de violencia afectaron el derecho de voto a 5980 ciudadanos habilitados para sufragar, equivalente al 34.76% de ciudadanos inscritos en el censo de dicha circunscripción electoral, y siendo más del 25% de sufragantes, se debe ordenar repetir o realizar la elección en toda la circunscripción electoral del Municipio de Achí, respecto de la elección de Alcalde.”*

179. De lo anterior, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Bolívar no incurrió en el defecto sustantivo endilgado, ya que si bien el inciso primero del





numeral uno del artículo 288 de la Ley 1437 de 2011 hace referencia a la causal de nulidad del numeral 1º del artículo 275 *ejusdem*, como lo alega el tutelante, lo cierto es que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha interpretado que su inciso segundo es aplicable a la causal de nulidad electoral proveniente de la violencia, sea contra las personas –numeral 1º artículo 275- o contras las cosas – numeral 2º artículo 275 ídem-.

180. En ese sentido, resulta razonable la interpretación y aplicación que realizó el Tribunal accionado del artículo 288 de la Ley 1437 de 2011 al caso concreto, motivo por el cual, no se configura el defecto sustantivo endilgado.

181. Adicionalmente, de la revisión de la sentencia objeto de esta tutela, se observa que la autoridad judicial accionada aplicó el artículo 287 de la Ley 1437 de 2011, al referirse a las consecuencias de la anulación, para lo cual expuso:

*“El artículo 287 de la Ley 1437 de 2011, estableció como presupuesto de la sentencia anulatoria del acto de elección popular, que “Para garantizar el respeto de la voluntad legítima mayoritaria de los electores habrá lugar a declarar la nulidad de la elección por voto popular, cuando el juez establezca que las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos.”; norma que de cara al presente asunto, obliga a determinar si la destrucción del material electoral de los puestos de votación de la Cabecera Municipal y de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, tiene la virtualidad de afectar el resultado electoral.*

*Así las cosas, se advierte que en el sub iudice, el demandado obtuvo 6541 votos y el candidato que quedó en segundo lugar de votación, obtuvo 5726 votos; existiendo una diferencia de 815 votos entre ambos; a su turno los actos de violencia afectaron un potencial electoral de 5980 ciudadanos habilitados para sufragar; por lo que a juicio de esta Corporación, los actos de violencia acreditados, tienen la entidad suficiente de incidir en el resultado de la elección; por lo que resulta procedente la nulidad deprecada.”*

182. Por lo anterior, se observa que, a diferencia de lo alegado por la parte actora, el tribunal accionado sí aplicó la norma del artículo 287 de la Ley 1437 de 2011, sin que se pueda concluir, razonablemente que, se sustituyó el criterio allí establecido por el correspondiente al del artículo 288 *ejusdem*.

183. En efecto, el juez natural de la causa analizó la incidencia que tendría en los resultados de las votaciones, la configuración de la causal de nulidad que acababa de encontrar acreditada, en aplicación del principio de la eficacia del voto, circunstancia que a todas luces, desvirtúa la configuración del defecto sustantivo propuesto por el tutelante.



## 2.8. Conclusiones

184. La Sala de Decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado, encuentra que en el caso concreto se configuró el defecto fáctico y el desconocimiento del precedente alegado por el señor Juan Carlos Becerra Guzmán, ya que el Tribunal Administrativo de Bolívar decidió no valorar los formularios E-14 de Transmisión, así como tampoco las fotografías de los tres ejemplares de dicha acta tomadas por los jurados electorales de conformidad con el artículo 41 de la Ley 1475 de 2011, al considerar que el único documento válido para determinar la voluntad popular es el E-14 Claveros, desconociendo que tanto la ley como la jurisprudencia establecen que el E-14 es un solo formulario que se expide en 3 ejemplares, todos válidos.

185. Por otro lado, se advierte que no se configuró el defecto sustantivo alegado, ya que el Tribunal Administrativo de Bolívar aplicó los artículos 287 y 288 de la Ley 1437 de 2011 al caso concreto, normas que, como se expuso en precedencia, resultaban procedentes en el *subjudice*. Adicionalmente, la interpretación realizada por la autoridad judicial resulta razonable, de cara al criterio expuesto por la Sala Electoral del Consejo de Estado.

186. Entonces, se ampararán los derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a participar en el ejercicio del poder político y a la igualdad del señor Juan Carlos Becerra Guzmán y se dejará sin efecto la sentencia del 16 de noviembre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar en el radicado 13-001-23-33-000-2020-0002900, por incurrir en defecto fáctico y desconocimiento del precedente, en consecuencia, teniendo en cuenta el deber del juez de realizar el control de legalidad del acto de elección primigenio, esto es el Acuerdo No. 008 del 17 de diciembre de 2019 en el que declaró alcalde electo al señor Juan Carlos Becerra Guzmán, se le ordenará que en el término de treinta (30) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, profiera una decisión de reemplazo, en la cual tenga en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

## III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA:



Demandante: Juan Carlos Becerra Guzmán  
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-00597-01

**PRIMERO: NEGAR** las solicitudes de desvinculación propuestas por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con los motivos expuestos.

**SEGUNDO: REVOCAR** la sentencia del **3 de marzo de 2022**, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “A” mediante la cual se negó el amparo solicitado, para en su lugar **AMPARAR** los derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a participar en el ejercicio del poder político y a la igualdad del señor Juan Carlos Becerra Guzmán, por configuración los defectos fácticos y el desconocimiento del precedente. Como consecuencia de lo anterior, **DEJAR** sin efecto la sentencia del **16 de noviembre de 2021** proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar en el radicado 13-001-23-33-000-2020-00029-00, por incurrir en defecto fáctico y desconocimiento del precedente, en consecuencia, **ORDENAR** al Tribunal Administrativo de Bolívar que en el término de treinta (30) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, profiera una decisión de remplazo, en la cual tenga en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en los términos previstos en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL** Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA** Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE** Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO** Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Los interesados pueden consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co>.8081