

## **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Se declara infundado el recurso interpuesto contra la sentencia que declaró la nulidad de la elección de los concejales del municipio de Sabanas de San Ángel periodo 2016-2019**

La causal indicada se configura, principalmente, por las siguientes razones: i) Operó la caducidad de la acción electoral, si se tiene en cuenta que la comisión escrutadora departamental declaró en audiencia pública la elección de los Concejales del Municipio de Sabanas de San Ángel mediante la Resolución 008 de 5 de noviembre de 2015, modificada por la Resolución 010 de 9 de noviembre de ese mismo año, las cuales fueron notificadas en estrados y contra ellas no se interpusieron recursos. ii) El tribunal pasó por alto que la parte demandante no cuestionó los actos que resolvieron las irregularidades en la votación, ni tampoco los formularios E14 y E-24. ii) No se debió declarar la nulidad del acto acusado, comoquiera que los cargos invocados en la demanda no se probaron, ya que en el proceso no se advirtió indicio alguno del que se infiriera que se ejerció violencia sobre los electores o las autoridades electorales, máxime cuando se demostró que los disturbios se presentaron después de haber concluido el proceso de votación y cerrado el ingreso a los sufragantes (...) advierte la Sección que en la providencia de única instancia acusada se explicaron de manera suficiente y razonada los motivos por los cuales, a juicio del tribunal, se imponía la declaratoria de nulidad del acto acusado. En este punto es importante insistir que a la misma conclusión llegó la Sala el 17 de enero del año en curso al revisar el fallo de la nulidad electoral contra la elección del Alcalde de Sabanas de San Ángel para el periodo 2016-2019, cuya votación también se vio afectada por hechos de violencia al punto que el Tribunal del Magdalena también declaró la nulidad de elección con argumentos similares a los acuñados para el concejo de esa entidad territorial. En consecuencia, mal podría la Sección Electoral apartarse de la conclusión previamente expuesta. Finalmente, recuerda la Sección que el simple desacuerdo en la interpretación de una norma no puede ser desatado mediante el ejercicio del recurso extraordinario de revisión, pues de ser así se vulneraría la autonomía funcional de los jueces naturales, y se convertiría este medio de impugnación en un escenario para evaluar el grado de convencimiento de los razonamientos de los operadores judiciales. Lo anterior es de suma relevancia, pues el simple desacuerdo que tiene el recurrente respecto a la forma en la que se aplicó la causal de violencia al caso concreto no materializa la causal de revisión alegada, máxime cuando, como se explicó, el tribunal realizó una interpretación razonable de la citada causal de nulidad, contrastándola con las pruebas obrantes en el expediente para concluir que había lugar a declarar la nulidad deprecada. Todo lo anterior conduce a esta Sala al convencimiento de que la causal de revisión propuesta no se configura y, en consecuencia, a declarar infundado el recurso interpuesto.

## **RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Generalidades / NULIDAD DE LA SENTENCIA – Cuando no procede recurso de apelación**

La técnica del recurso exige real correspondencia entre los argumentos en que se fundamenta y la causal invocada, de forma tal que prescinda de elucubraciones dirigidas a atacar las motivaciones jurídicas o los juicios de valor que soportaron la decisión adoptada en la sentencia recurrida ni mucho menos a corregir errores u omisiones de la propia parte, cual si se tratara de una nueva instancia. En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión no da cabida a cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia. Antes bien, es riguroso en cuanto a su procedencia, pues se restringe a las causales enlistadas en el mencionado artículo 250 del CPACA. Por ello, en este escenario, la labor del juez no puede exceder la demarcación impuesta por el recurrente al

explicar la causal de revisión de la sentencia, que deberá ser examinada dentro de un estricto y delimitado ámbito interpretativo (...) Una de las causales de revisión que más discusiones ha generado en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo es la relativa a la nulidad originada en la sentencia, dado que en razón de su redacción, ha correspondido al juez del recurso de revisión establecer su alcance, por cuanto el legislador omitió determinar las circunstancias que podían generar la nulidad de la providencia, es decir, se trata de un texto en blanco. En ese sentido, desde la idea de que este recurso no se puede emplear o utilizar para reabrir el debate que originó el respectivo proceso, la causal en estudio ha sido objeto de diversos pronunciamientos que buscan circunscribir su alcance para evitar, precisamente, que ella se emplee para que el juez de revisión se convierta en un juez de instancia.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 248 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 252 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250

### **EXHORTO – Término debido para adelantar despacho comisorio**

La Sala hace un llamado de atención al Tribunal Administrativo del Magdalena, no solo en razón del lapso que tomó para adelantar el despacho comisorio encomendado y cumplir la orden de remitir el expediente de nulidad electoral en calidad de préstamo a esta Corporación, sino también en lo que concierne al tiempo que transcurrió al resolver las solicitudes propuestas por las partes dentro del proceso electoral. Frente a lo primero no puede perderse de vista que entre la comisión dada, la orden de remitir el expediente y su efectivo cumplimiento transcurrieron alrededor de 3 meses, periodo de tiempo demasiado extenso y que impidió que el recurso se resolviera en un tiempo razonable para esta clase de mecanismos. Por su parte, frente a lo segundo la Sala observa que las diversas peticiones de recusación presentadas por los concejales demandados se formularon en el mes de noviembre del año de 2016, en tanto la última de ellas solo fue resuelta hasta el 10 de octubre de 2017, es decir, casi un año después. Al respecto, se recuerda que por disposición constitucional los procesos electorales de única instancia deben resolverse en un término máximo de 6 meses. En consecuencia, por mandato de la Carta Política en ese lapso deben decidirse todas las solicitudes, recursos e incidentes o demás peticiones que se eleven en el marco del proceso electoral. Por estas circunstancias, se insta al Tribunal Administrativo del Magdalena para en próximas oportunidades respete los tiempos previstos en la Constitución en lo que atañe a la resolución del proceso electoral. Con fundamento en lo expuesto, la Sala insta al Tribunal Administrativo del Magdalena para que en el futuro no solo dé celeridad a los despachos comisorios enviados por esta Corporación, sino también decida las solicitudes ligadas al proceso electoral dentro del término contemplado en Constitución y la ley.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2017-00021-00**

**Actor: FIDEL ANTONIO SALCEDO OROZCO**

**Demandado: OMAR ANTONIO CARRANZA ARIZA**

**Asunto: Recurso extraordinario de revisión**

Decide la Sala el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de 29 de julio de 2016, proferida en única instancia por el Tribunal Administrativo del Magdalena, dentro del proceso de nulidad electoral iniciado contra la elección de los Concejales del municipio de Sabanas de San Ángel para el periodo 2016-2019.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Antecedentes relevantes del proceso objeto de recurso**

**1.1** Mediante escrito radicado el 27 de enero de 2016, el señor José Fernando Ballestas formuló demanda de nulidad electoral contra la elección de los Concejales de Sabanas de San Ángel (Magdalena) para el periodo 2016-2019.

**1.2** Como sustento de su demanda el señor Ballestas, en términos generales, alegó que en el único puesto de votación de la cabecera municipal de Sabanas de San Ángel, correspondiente al Colegio Manuel Salvador Meza Camargo, una vez culminada la jornada electoral, es decir, después de las 4:00 pm se presentaron varios disturbios que ocasionaron la destrucción del material electoral en ese punto.

A juicio del actor, la anterior situación configuraba las causales de nulidad previstas en los numerales 1º y 2º del artículo 275 del CPACA, pues se ejerció violencia sobre las autoridades electorales y sobre el material electoral.

**1.3** En contraposición los concejales demandados se opusieron a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, y formularon, entre otras, la excepción de caducidad de la acción.

**1.4** Surtido el proceso legal correspondiente, mediante fallo de única instancia del 29 de julio de 2016 el Tribunal Administrativo del Magdalena resolvió:

***“Primero: DECLARAR no probada la excepción de CADUCIDAD DE LA ACCIÓN ELECTORAL y “FALTA DE LEGIMITACION EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el extremo demandado y el interviniente de ley, REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, RESPECTIVAMENTE.***

**Segundo: DECLARESE** la nulidad del acto de los señores (...) como concejales del municipio de Sabanas de San Ángel Magdalena para el periodo 2016-2019 expedido por la Comisión Escrutadora Departamental (formulario E-26 CON del 22 de noviembre de 2015), de acuerdo a lo expuesto en la parte resolutive de esta providencia.

(...)"<sup>1</sup> (Negritas y Mayúsculas en original)

**1.5** El día 16 de agosto de 2016, los demandados presentaron solicitud de adición toda vez que, a su juicio, la sentencia omitió pronunciarse sobre la excepción de caducidad de la acción electoral<sup>2</sup>.

En esa misma fecha, y con fundamento en el artículo 180.6 del CPACA, los concejales demandados presentaron recurso de súplica, el cual consideraron procedente, porque en la sentencia se resolvió lo relativo a la excepción de caducidad<sup>3</sup>.

**1.6** El 17 de agosto de 2017, el tribunal “*negó por improcedente*” la solicitud de adición, comoquiera que ese tópico sí se abordó en la sentencia del 26 de julio de 2016<sup>4</sup>.

**1.7** El 25 de agosto de 2016, el hoy accionante formuló recusación contra los magistrados del Tribunal Administrativo del Magdalena. Como fundamento de su petición aseguró que los togados no “*podían resolver el recurso de súplica propuesto*”, ya que al haber dictado la sentencia del 29 de julio de 2016 se materializaba la causal contenida en el numeral 1º del artículo 130 del CPACA, esto es, haber intervenido “*en la adopción del acto acusado*”<sup>5</sup>.

**1.8** El Tribunal Administrativo del Magdalena mediante auto del 26 de octubre de 2016 decidió “*no dar trámite al recurso de súplica presentado*”, habida cuenta que: i) los concejales solicitantes no actuaron representados por un abogado, sino en nombre propio; ii) no se presentó un fundamento a la recusación y iii) la sentencia no es pasible del recurso de súplica<sup>6</sup>.

**1.9** El 21 de noviembre de 2016 señor Fidel Antonio Salcedo, hoy recurrente, presentó incidente de nulidad de todo lo actuado, en virtud de que, a su juicio, acaeció el fenómeno de la caducidad. En esa misma fecha solicitó, además, que todos los magistrados se declararan “*impedidos*” y, que por consiguiente, el expediente se enviara al Consejo de Estado.

**1.10** El 14 de diciembre de 2016 el Magistrado Ponente del proceso electoral en el Tribunal del Magdalena no aceptó la recusación formulada y ordenó remitir el expediente al siguiente magistrado en turno para que resolviera sobre la recusación.

---

<sup>1</sup> Folio 1094 del expediente en préstamo.

<sup>2</sup> Folio 1106 del expediente en préstamo.

<sup>3</sup> Folio 1122 a 1135 del expediente en préstamo.

<sup>4</sup> Folio 1114 a 1121 del expediente en préstamo.

<sup>5</sup> Folio 1102 del Expediente en préstamo.

<sup>6</sup> Folios 1148 a 1150 Expediente en préstamo.

**1.11** El 30 de agosto de 2017, una de las magistradas del tribunal resolvió la recusación presentada el 21 de noviembre de 2016 y ordenó no solo estarse a lo resuelto en auto del 26 de octubre de 2016<sup>7</sup>, sino remitir el expediente al siguiente magistrado en turno.

**1.12** El 15 de septiembre de 2017, dos de los magistrados del Tribunal rechazaron de plano la recusación formulada por el recurrente y lo sancionaron por presentar solicitudes que, según su criterio, tenían como propósito entorpecer el normal desarrollo del proceso<sup>8</sup>.

**1.13** Mediante auto del 10 de octubre de 2017, el Tribunal rechazó la solicitud de nulidad formulada por el recurrente el 21 de noviembre de 2016<sup>9</sup>.

## **2. La sentencia objeto del recurso**

Corresponde a la proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena el 29 de julio de 2016 que: i) resolvió declarar no probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada y ii) declaró la nulidad de la elección de los Concejales del municipio de Sabanas de San Ángel para el periodo 2016-2019.

Para fundamentar la citada decisión el Tribunal, en términos generales, presentó los siguientes argumentos que la Sala resume así:

**2.1 En primer lugar**, el tribunal reseñó las posturas de las partes frente al litigio y señaló que para hacer un análisis de las censuras debía enlistar todos y cada uno de los medios probatorios obrantes en el expediente. Por ello, reseñó tanto las pruebas documentales, como testimoniales que sobre el problema jurídico fueron recaudadas.

Especialmente, frente a las pruebas testimoniales transcribió íntegramente las declaraciones de los señores: Evis de Amparo Meza Sagbini, José Rosario Castro Escobar, Silena del Carmen de la Cruz Lozano, Aroldo Pérez Lopsant, Oscar Erasmo Ortiz Oyola y del recuento probatorio concluyó que en efecto la elección se encontraba viciada de nulidad. Sin embargo, preciso que los argumentos que sustentaban esa conclusión se expondrían a lo largo de la providencia.

**2.2 En segundo lugar**, se pronunció sobre la excepción de caducidad presentada por la parte demandada, y concluyó que aquella no estaba probada. Para el efecto, explicó que, contrario a lo asegurado por los concejales demandados, la elección se declaró con el formulario E-26 el 22 de noviembre de 2015 y, por consiguiente, ese es el acto que debía tomarse como punto de partida para computar el termino de caducidad, siendo claro que el espacio temporal para presentar la demanda era hasta el 27 de enero de 2016, de forma que el escrito presentado por el señor José Fernando Ballestas fue oportuno.

---

<sup>7</sup> Folios 1224 a 1226 Expediente en préstamo.

<sup>8</sup> Folio 1236 a 1238 Expediente en préstamo

<sup>9</sup> Folio 1254 a 1257 Expediente en préstamo

Para ahondar en este punto, la autoridad judicial señaló que, contrario a lo asegurado por los concejales demandados, las Resoluciones N° 008 y N° 010 de noviembre de 2015 dictadas por la Comisión Escrutadora Departamental del Magdalena no contenían la declaratoria de la elección del concejo del mencionado ente territorial, pues aquellos no eran actos electorales, sino de contenido electoral, habida cuenta que no determinaron quienes resultaron elegidos como concejales.

En este punto, el Tribunal analizó la declaración del señor Oscar Erasmo Ortiz Oyola, delegado del Registrador Nacional del Estado Civil y concluyó que aquel esbozó apreciaciones subjetivas que inducían a error, al considerar que la declaratoria de la elección se surtió mediante las Resoluciones 008 y 010 de 2015, cuando lo cierto era que el acto que contenía la elección era el formulario E-26, el cual fue efectivamente cuestionado por la parte actora dentro del término legal, razón por la que, a su juicio, la excepción de caducidad no estaba acreditada.

**2.3 En tercer lugar,** el Tribunal del Magdalena resolvió la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y coligió que aquella no estaba acreditada, pues dicha entidad se vinculó al proceso por mandato expreso de la ley.

**2.4 En cuarto lugar,** la autoridad judicial abordó el argumento según el cual el demandante erró al no demandar la totalidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades electorales, tales como los formularios E-14 y E-24 y concluyó que la obligación contenida en el artículo 139 del CPACA solo era exigible cuando las demandas electorales se fundamentaran en causales de nulidad que exigieran, como requisito de procedibilidad, la presentación de reclamaciones ante la autoridad electoral.

En ese orden, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se alegaron las causales de nulidad consagradas en los numerales 1° y 2° del artículo 275 del CPACA, el Tribunal consideró que no era necesario el agotamiento del requisito de procedibilidad de reclamación ante la autoridad electoral y, por tanto, descartó la necesidad de que fueran cuestionadas también las Resoluciones 005, 008 y 015 de 2015, así como los formularios E-14 y E-24.

**2.5 Finalmente,** la autoridad judicial analizó los cargos planteados en la demanda. Para el efecto relató que, según el actor, la elección acusada era nula, ya que una vez culminada la jornada electoral en el municipio de Sabanas de San Ángel e iniciado el escrutinio, se presentó una alteración del orden público de la que se destacan los actos de violencia ejercidos sobre las autoridades electorales y la destrucción del material electoral correspondiente a las 13 mesas ubicadas en la zona 00 puesto 00, institución educativa departamental Manuel Salvador Meza Camargo, lugar que es el único puesto de votación en la cabecera municipal de Sabanas de San Ángel.

En este contexto la autoridad judicial, con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación<sup>10</sup>, señaló que para entender materializada la causal de nulidad alegada era menester que se acreditara con suficiencia (i) tanto la ocurrencia de los hechos constitutivos de violencia, (ii) como la incidencia de estos en los resultados electorales. En este orden de ideas, el Tribunal explicó que en el caso concreto los referidos elementos se encontraban demostrados así:

**(i) Respecto a la ocurrencia de los actos de violencia** señaló que estaba probado que en el único puesto de votación de la cabecera municipal de Sabanas de San Ángel ocurrieron actos de alteración del orden público<sup>11</sup>, pues así se desprendía no solo del acta general de escrutinios, sino también de las distintas declaraciones rendidas en el proceso y de las denuncias penales presentadas por quién para la época de los hechos se desempeñaba como Personero de Sabanas de San Ángel.

En consecuencia, respecto a los actos de violencia el tribunal coligió estaba plenamente acreditado que:

*“una turba arremetió contra las instalaciones de la INSTITUCIÓN EDUCATIVA DEPARTAMENTAL MANUEL SALVADOR MEZA CAMARGO, en el cual funcionaron las 13 mesas dispuestas en la zona 00 puesto 00 de la cabecera del municipio de Sabanas de San Ángel, ejerciendo además violencia física y psicológica contra las personas que estaban al interior del plantel educativo y que fungían como autoridades electorales en dichos comicios, alteración del orden público que desembocó, además, en la destrucción del material electoral que estaba en custodia de dichas autoridades.”<sup>12</sup> (Mayúsculas en original)*

**(ii) Respecto a la incidencia de los hechos de violencia en el resultado electoral** el Tribunal estableció los porcentajes de votantes tenidos en cuenta en los comicios y el de aquellos que por la alteración del orden público no se computaron en el escrutinio y concluyó que el municipio de Sabanas de San Ángel tenía un potencial electoral de 10.358 personas, distribuidas así<sup>13</sup>:

Zona	Potencial	Número de puestos	Número de mesas
Zona 00	4482	1	13

<sup>10</sup> Especialmente transcribió *algunos apartes de las sentencias*: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 22 de noviembre de 2007, sin radicación. CP. María Nohemí Hernández Pinzón; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 26 de noviembre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2015-00008-00, CP. Alberto Yepes Barreiro y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 21 de enero de 2016, radicación 11001-03-28-000-2014-00030-00 CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>11</sup>El tribunal analizó: i) las denuncias presentadas por la señora Evis Meza Sagbini en calidad de alcaldesa; el señor José Rosario Castro Escobar quien fungía como personero municipal y el señor Elkin Camacho Ariza, quien era el secretario municipal y clavero de la comisión escrutadora municipal; ii) las declaraciones de los señores Priscila Soto Lozada, Ingrid Carmona Contrera, Aroldo Pérez Lopsant, Jorge Ariza Jiménez, Tania Jiménez López y Orlando Contreras Moscote, quienes fueron los jurados de votación en los comicios del 25 de octubre de 2015 y iii) al informe policial suscrito por Andrés Suárez Morales en calidad de Comandante de la Estación de Policía de Sabanas de San Ángel. (Folios 1083 a 1091 del expediente en préstamo)

<sup>12</sup> Reverso del folio 1091 del expediente en préstamos

<sup>13</sup> Folio 1091 del expediente en préstamo.

Zona 99	5876	8	19
Total	10358	9	32

Con fundamento en lo anterior, el tribunal señaló que en el municipio estaban habilitadas para votar 10.358 personas, de las cuales 4482, correspondiente al 43.27%, tenían su puesto de votación en la zona 00, es decir, en la que se destruyó el material electoral.

En consecuencia, para la autoridad judicial los actos de violencia “*comprenden un rango notable*”<sup>14</sup> respecto del potencial de votantes, lo que implica concluir que aquellos sí incidieron en el resultado, pues en caso de haberse contabilizado la votación que potencialmente se hubiese registrado en los puestos de votación destruidos, los resultados del concejo de Sabanas de Ángel pudieron alterarse radicalmente.

El tribunal adujo que lo anterior era así incluso si se aplicara el porcentaje de abstención de esa zona, pues aún bajo esa perspectiva se seguiría reportando una afectación considerable respecto del potencial total de la circunscripción electoral objeto de estudio, ya que incluso teniendo en cuenta esa cifra, podía concluirse que los actos de violencia ocasionaron un “*trastoque*” en la eficacia del voto del más del 25% de las personas habilitadas para votar, materializado en la afectación definitiva del 31.69 % del potencial total del municipio.

En este orden de ideas y al encontrar materializados los elementos exigidos para la configuración de la causal de nulidad alegada, el Tribunal concluyó que era posible decretar la nulidad de los actos acusados, y en consecuencia, de conformidad con el inciso 2º del numeral 1º del artículo 288 del CPACA, ordenó realizar nuevas elecciones para el concejo de Sabanas de San Ángel.

### 3. El recurso extraordinario de revisión

Mediante escrito presentado el 12 de julio de 2017, el señor Fidel Antonio Salcedo Orozco, a través de apoderado judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia relatada en el numeral anterior.

Para el efecto, argumentó que el fallo recurrido está inmerso en la causal de revisión del **numeral 5º del artículo 250 del CPACA**, esto es, “*Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.*” ya que aquel se profirió con “*abierta violación al debido proceso*”<sup>15</sup>.

En este sentido, indicó que la jurisprudencia<sup>16</sup> ha reconocido que el recurso extraordinario de revisión también procede cuando hay transgresión del artículo

<sup>14</sup> Folio 1092 del expediente en préstamo.

<sup>15</sup> Folio 18

<sup>16</sup> Para reforzar este punto transcribió apartes de las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia recurso extraordinario de revisión del 2 de febrero de 2016,

29 Constitucional; disposición que se vulneró en el caso concreto, toda vez que el fallo recurrido de profirió sin acatamiento del *“procedimiento administrativo”* previsto para la acción electoral.

A su juicio, el acatamiento de dicha normatividad habría tenido un efecto determinante en la decisión contenida en la sentencia recurrida, que resultó violatoria de los derechos fundamentales de los concejales demandados. Especialmente, para evidenciar la violación al debido proceso alegada señaló que:

**3.1.** El Tribunal desconoció que la acción electoral presentada por el señor Ballestas estaba caduca, pues aquella se presentó por fuera del término concedido por la ley para el efecto, ya que se radicó el 27 de enero de 2016, cuando la caducidad solo permitía elevar demanda contra el acto de elección hasta el 12 de enero de esa misma anualidad.

Para reforzar su argumento, explicó que la comisión escrutadora departamental declaró en audiencia pública la elección de los Concejales de Sabanas de San Ángel 2016-2019, mediante la Resolución 008 de 5 de noviembre de 2015 modificada por la Resolución 010 de 9 de noviembre de ese mismo año, las cuales fueron notificadas en estrados.

Afirmó que contra dichos actos no se interpusieron recursos, razón por la que debía entenderse que la declaratoria de la elección se realizó el 5 de noviembre de 2015, lo que a su vez imponía concluir que la demanda solo podía presentarse hasta el 12 de enero de 2016.

**3.2** El tribunal pasó por alto que el actor del proceso electoral no demandó las *“decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resolvieron reclamación o irregularidades en las votaciones”*<sup>17</sup>, pues no cuestionó los formularios E-14 y E-24, ni tampoco el acta de escrutinios, ni las resoluciones que resolvieron sobre las reclamaciones presentadas.

**3.3** El Tribunal encontró acreditados los cargos de la demanda, pese a que, según su criterio, no se probó que en el puesto de votación de Sabanas de San Ángel se hubieren efectuado actos de violencia, ultrajes o golpes contra los jurados, los testigos electorales o alguna autoridad electoral.

Para reforzar este argumentó, adujo que en el informe de policía y en el de la señora Irma Yolanda Gómez Piamba, registradora municipal, así como de los testimonios recaudados en el proceso, no se advertía indicio alguno del que se pudiera inferir que se ejerció violencia sobre los electores o las autoridades electorales, razón por la que se debió concluir que este aspecto no se demostró, puesto que los disturbios se presentaron después de haber concluido el proceso de votación y cerrado el ingreso a los sufragantes<sup>18</sup>.

---

radicación 11001-03-15-000-2015-02342-00 CP. Alberto Yepes Barreiro y Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 9 de octubre de 2015, radicación 2010-00118 no preciso ponente.

<sup>17</sup> Folio 21

<sup>18</sup> En este sentido explicó que la jornada electoral en Sabanas de San Ángel culminó a las 4:00 PM, en tanto los disturbios se presentaron a las 5:40 pm, es decir, mucho tiempo después de cerrado el acceso a los

En este orden de ideas, señaló que era claro que las actas fueron destruidas o incineradas después de conocidos los resultados de la elección, razón por la que el tribunal debió negar las pretensiones de la demanda ante la falta de pruebas de los cargos.

Igualmente, señaló que la autoridad judicial no debió acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que no se satisficieron los requisitos que la jurisprudencia<sup>19</sup> ha establecido para la configuración de la causal de violencia, ya que no se probó que *“se hubiera tratado de cohibir la libertad de escoger libremente para ejercer el derecho al voto, a los electorales del municipio de Sabanas de San Ángel”*<sup>20</sup>, ni que se hubiese tenido la potencialidad de modificar el resultado electoral.

En este contexto, el recurrente concluyó que *“no se configuraron los aspectos subjetivos ni objetivos, ni afectación real y efectiva sobre la voluntad o el querer de la persona, (...) ni es cierto que los disturbios condujeran a una mutación en los resultados electorales”*<sup>21</sup>, razón por la que, según su criterio, no era viable acceder a las pretensiones de la demanda, como en efecto hizo el Tribunal del Magdalena en el fallo recurrido.

**3.4** Finalmente, insistió en que la demanda electoral formulada por el señor Ballestas estaba caduca, y por ende, así debió ser declarado por el tribunal.

#### **4. Trámite del recurso**

**4.1** Por auto del 17 de julio de 2017, el Consejero Ponente admitió el recurso y ordenó la notificación de los Concejales de Sabanas de San Ángel, otrora demandados; al agente del Ministerio Público; a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y al recurrente. En esta misma providencia se ordenó que se remitiera el proceso de nulidad electoral N° 47000-23-33-002-2016-00035-00 en calidad de préstamo.

Para la notificación de quienes en el proceso ordinario fungieron como concejales demandados se comisionó al Tribunal Administrativo del Magdalena, autoridad judicial que solo remitió cumplimiento del despacho comisorio respectivo hasta el día 11 de septiembre de 2017<sup>22</sup>. En tanto, el expediente en préstamo solo fue recibido en esta Corporación hasta el 24 de octubre de 2017<sup>23</sup>.

---

sufragantes y cuando estos ya habían depositado su voluntad popular de que quienes resultaron electos fungieran como concejales.

<sup>19</sup> Citó: consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de junio de 2009, radicación 170001-23-31-000-2008-00135-01 CP. María Nohemí Hernández y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de julio de 2009, radicación 17001-23-33-000-2007-00364-02 CP. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>20</sup> Folio 24

<sup>21</sup> Folio 25

<sup>22</sup> Folio 105. El oficio en donde se da cuenta del auxilio del despacho comisorio se recibió en el Consejo de Estado el 22 de septiembre de 2017.

<sup>23</sup> Folio 129

**4.2** Mediante auto del 21 de septiembre de 2017 se ordenó la vinculación del señor José Fernando Ballestas, quien fungió como demandante del proceso electoral que dio origen a la sentencia objeto de recurso.

**4.3** A través de auto de 20 de noviembre de 2017, el Consejero Ponente resolvió sobre la solicitud de pruebas elevadas por las partes. Contra lo resuelto no se interpuso recurso alguno, razón por la que la decisión probatoria quedó en firme.

## **5. Traslado del recurso**

Pese a ser notificados en debida forma, ni los otrora demandados, ni el señor José Fernando Ballestas presentaron argumentos en relación con el recurso de revisión presentado.

## **6. Concepto del Ministerio Público**

La vista fiscal no emitió concepto alguno, pese a que aquel fue notificado de la existencia del presente proceso.

# **II. CONSIDERACIONES**

## **1. Competencia**

Es competente la Sección Quinta del Consejo de Estado para tramitar y decidir el presente recurso extraordinario de revisión, en los términos del segundo inciso del artículo 249 del CPACA y del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, por tratarse de un recurso dirigido contra una sentencia dictada por un Tribunal Administrativo, en el marco de un proceso de nulidad electoral.

## **2. Oportunidad**

El recurso extraordinario de revisión fue presentado dentro del plazo indicado en el artículo 251 del CPACA puesto que la sentencia recurrida es de 29 de julio de 2016, la cual según consta en los folios 1095 a 1102 del expediente en préstamo fue notificada a las partes del proceso electoral el 10 de agosto de 2016.

Por su parte, también está acreditado que la solicitud de adición presentada se resolvió, según se acredita en el folio 1114 a 1121, el día 17 de agosto de 2016, providencia que fue notificada el 25 de agosto de 2016. En tanto, el escrito contentivo del recurso fue presentado el 12 de julio de 2017 (fls. 1-23).

En este contexto, no cabe duda que se atendió al plazo de un año establecido por el artículo 251 del CPACA.

### 3. Generalidades del recurso extraordinario de revisión<sup>24</sup>

Este recurso, regulado en los artículos 248 y siguientes del CPACA, es un medio de impugnación excepcional que permite revisar determinadas sentencias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo amparadas por la intangibilidad de la cosa juzgada e infirmarlas ante la demostración inequívoca de ser decisiones injustas por incurrir en alguna de las causales que taxativamente consagra la ley.

Las sentencias susceptibles del recurso son “(i) las dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; (ii) las dictadas en única, primera o segunda instancia por los Tribunales Administrativos y (iii) las dictadas en primera o segunda instancia por los Jueces Administrativos, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso.”<sup>25</sup>

Para su formulación deben atenderse los requisitos de las demandas ordinarias indicados en el artículo 252 del CPACA. Especialmente, el recurrente deberá señalar con precisión y justificar la causal o las causales del artículo 250 ibídem en que se funda el recurso y aportar las pruebas necesarias.

La técnica del recurso exige real correspondencia entre los argumentos en que se fundamenta y la causal invocada, de forma tal que prescinda de elucubraciones dirigidas a atacar las motivaciones jurídicas o los juicios de valor que soportaron la decisión adoptada en la sentencia recurrida ni mucho menos a corregir errores u omisiones de la propia parte, cual si se tratara de una nueva instancia.

En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión no da cabida a cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia. Antes bien, es riguroso en cuanto a su procedencia, pues se restringe a las causales enlistadas en el mencionado artículo 250 del CPACA.

Por ello, en este escenario, la labor del juez no puede exceder la demarcación impuesta por el recurrente al explicar la causal de revisión de la sentencia, que deberá ser examinada dentro de un estricto y delimitado ámbito interpretativo.

### 4. La causal de revisión por nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso<sup>26</sup>

Corresponde al numeral quinto del artículo 250 del CPACA, el cual en su tenor literal contempla:

---

<sup>24</sup> Sobre las generalidades del recurso extraordinario de revisión pueden consultarse, entre muchas otras: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 2 de marzo de 2010, Rad. REV-2001-00091, 6 de abril de 2010, Rad. REV-2003-00678, 20 de octubre de 2009, Rad. REV-2003-00133, 12 de julio de 2005, Rad. REV-1997-00143-02, 14 de marzo de 1995, Rad. REV-078, 16 de febrero de 1995, Rad. REV-070, 20 de abril de 1993, Rad. REV-045 y 11 de febrero de 1993, Rad. REV-037; Sección Tercera, sentencia de 22 de abril de 2009, Rad. 35995 y Sección Quinta, sentencia de 15 de julio de 2010, Rad. 2007-00267.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2009.

<sup>26</sup> En cuanto al alcance de esta causal, Cfr. Sentencia de la Sala Especial de Decisión No. 26 del Consejo de Estado, proferida el 7 de abril de 2015, dentro del expediente 110010315000201300358-00, Demandante: Luis Facundo Maldonado Granados, Demandado: Universidad Pedagógica Nacional.

*“Son causales de revisión:*

*“5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.”*

Una de las causales de revisión que más discusiones ha generado en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo<sup>27</sup> es la relativa a la nulidad originada en la sentencia, dado que en razón de su redacción, ha correspondido al juez del recurso de revisión establecer su alcance, por cuanto el legislador omitió determinar las circunstancias que podían generar la nulidad de la providencia, es decir, se trata de un texto en blanco.

En ese sentido, desde la idea de que este recurso no se puede emplear o utilizar para reabrir el debate que originó el respectivo proceso, la causal en estudio ha sido objeto de diversos pronunciamientos que buscan circunscribir su alcance para evitar, precisamente, que ella se emplee para que el juez de revisión se convierta en un juez de instancia.

En un fallo de revisión de la Sala Especial de Revisión 26<sup>28</sup>, se indicó cómo, en la Sala Plena de lo Contencioso, se originaron tres corrientes o tendencias para entender esta causal, según las cuales i) las razones de la nulidad de la sentencia las define el juez; ii) las causales de nulidad de la sentencia son las del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil -hoy en día 133 del Código General del Proceso- y iii) las causales de nulidad de la sentencia provienen de la combinación de los dos criterios anteriores.

La tendencia mayoritaria ha sido la de acoger aquellas causales del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, hoy 133 del Código General del Proceso, que por su contexto pueden originar la nulidad de la providencia, para no confundirlas con aquellas generadas en las instancias o etapas anteriores a esta, dado que el recurso de revisión solo se puede presentar cuando la nulidad se materialice en el fallo y no en una fase que lo anteceda.

Por ello, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado fue fijando las circunstancias que podían configurar la causal de revisión en estudio, para lo cual analizó cada una de las causales establecidas en el artículo 140 del C. de P. C., hoy 133 del Código General del Proceso, para indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

*“... la nulidad que tiene origen en la sentencia puede ocurrir, en conformidad con la disposición referida – se hace alusión al artículo 140 del C. de P.C.-, cuando se provee sobre aspectos para los que no tiene el juez jurisdicción o competencia (numerales 1 y 2); cuando, sin ninguna otra actuación, se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, o sin más actuación se dicta sentencia después de*

---

<sup>27</sup> *Ibídem.*

*ejecutoriada el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso, porque así se revive un proceso legalmente concluido, o cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, porque así se pretermite íntegramente la instancia; o cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente de la invocada en ésta, o se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello, en lo concerniente, también se pretermite íntegramente la instancia (numeral 3); o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en éstos casos, antes de la oportunidad debida (numeral 5), entre otros eventos.”<sup>29</sup>*

En un pronunciamiento posterior precisó:

*“Las nulidades procesales no pueden confundirse con las que se originan en la sentencia, pues mientras las primeras se estructuran cuando quiera que se dan los motivos consagrados taxativamente en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, partiendo del contenido de la misma disposición, las segundas deben interpretarse restrictivamente con unos determinados supuestos fácticos que esta Corporación ha precisado y que conducen a determinar que la nulidad originada en la sentencia puede ocurrir:*

*a) cuando el Juez provee sobre asuntos respecto de los cuales carece de jurisdicción o competencia;*

*b) cuando, sin ninguna actuación, se dicta nuevo fallo en proceso que terminó normalmente por sentencia en firme;*

*c) cuando sin más actuación, se dicta sentencia después de ejecutoriada el auto por el cual se aceptó el desistimiento, aprobó la transacción, o, declaró la perención del proceso, pues ello equivale a revivir un proceso legalmente concluido;*

*d) cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el trámite previo correspondiente, toda vez que ello implica la pretermisión íntegra de la instancia;*

*e) cuando el demandado es condenado por cantidad superior, o por objeto distinto del pretendido en la demanda, o por causa diferente de la invocada en ésta,*

---

<sup>28</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Especial No. 26. Sentencia de 3 de febrero de 2015, Expediente: 11001-03-15-000-2011-01639-00 Demandante: Vehivalle S.A. Referencia: Recurso extraordinario de revisión. Consejera Ponente, doctora Olga Mérida Valle de la Hoz.

<sup>29</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de mayo de 1998. Expediente: REV-93. Actor: Gabriel Mejía Vélez. C.P.: Dr. Mario Alario Méndez.

f) cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, porque con ello también se pretermite íntegramente la instancia;

g) cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en éstos casos, antes de la oportunidad debida. “[3]

Igualmente, junto a este criterio se ha aceptado, que pueden existir otros motivos no contemplados en los códigos procesales como causales de nulidad, pero que surgen de la **vulneración del artículo 29 constitucional**. Es decir, que la violación al debido proceso constitucional en la sentencia puede ser causal de revisión. En este último evento, corresponderá al juez determinar si el hecho que se dice contrario a este derecho, puede configurar la causal de revisión en comento.

Así lo entendió la Especial de Decisión 26, al indicar “... las causales de nulidad de la sentencia son las previstas en el estatuto procesal civil, en las condiciones que establece el art. 142 del mismo y las que se originen en la sentencia por violación del debido proceso constitucional, contemplado en el artículo 29.”<sup>30</sup>

En este caso, el juez no está creando una causal, pues se reconoce que la nulidad originada en el fallo, se deriva del desconocimiento de un mandato constitucional, en donde el operador judicial será el encargado de determinar si lo que se alega tiene la entidad suficiente para originar la nulidad de la sentencia de instancia, pues no toda irregularidad puede tener la potencialidad de afectar la inmutabilidad de la providencia que ha puesto fin al proceso.

Bajo las premisas indicadas se pasarán a analizar los argumentos del recurso en el presente asunto.

## 5. El caso concreto

Sea lo primero poner de presente que las consideraciones que a continuación efectuará la Sala, para la resolución del caso sometido a su estudio, no se harán desde la óptica del fallador de segunda instancia, sino desde la del juez de revisión, con el fin de identificar si existió en la sentencia recurrida una violación al debido proceso que amerite su infirmación a través de la configuración de la causal de nulidad originada en la sentencia.

Como se expuso con detalle en los antecedentes de esta providencia, contra el fallo de 29 de julio de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo del Magdalena, el señor Salcedo Orozco interpuso recurso extraordinario de revisión con fundamento en la causal 5º del artículo 250 del CPACA. El recurrente

---

<sup>30</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Especial No. 26. Expediente: 11001-03-15-000-2011-01639-00 Demandante: Vehivalle S.A. Referencia: Recurso extraordinario de revisión. Consejera Ponente, doctora Olga Mérida Valle de de la Hoz. En dicha sala, se aprobaron otras dos decisiones en igual sentido. Radicación: 11001-03-15-000-1998-00157-01 (Rev. 157). Demandante: Sociedad de Mejoras Públicas de Cali.

argumenta que la causal indicada se configura, principalmente, por las siguientes razones:

i) Operó la caducidad de la acción electoral, si se tiene en cuenta que la comisión escrutadora departamental declaró en audiencia pública la elección de los Concejales del Municipio de Sabanas de San Ángel mediante la Resolución 008 de 5 de noviembre de 2015, modificada por la Resolución 010 de 9 de noviembre de ese mismo año, las cuales fueron notificadas en estrados y contra ellas no se interpusieron recursos.

ii) El tribunal pasó por alto que la parte demandante no cuestionó los actos que resolvieron las irregularidades en la votación, ni tampoco los formularios E14 y E-24.

ii) No se debió declarar la nulidad del acto acusado, comoquiera que los cargos invocados en la demanda no se probaron, ya que en el proceso no se advirtió indicio alguno del que se infiriera que se ejerció violencia sobre los electores o las autoridades electorales, máxime cuando se demostró que los disturbios se presentaron después de haber concluido el proceso de votación y cerrado el ingreso a los sufragantes.

Pues bien, analizado el recurso, la Sala anticipa que, por las razones que se expondrán a continuación, no se materializa la causal de revisión invocada. Veamos:

### **5.1 Caducidad de la acción electoral**

Es de advertir que aunque en principio este reproche no tiene origen en la sentencia, sino en una etapa anterior a ella, lo cierto es que la Sala abordará el estudio del mismo, habida cuenta que está demostrado que el Tribunal Administrativo del Magdalena resolvió este asunto en el fallo del 29 de julio de 2017.

En efecto, en principio, la autoridad judicial puede adelantar el estudio de la caducidad en el momento en que decide sobre la admisión de la demanda (art. 169 CPACA); o en la audiencia inicial, en la cual el juez de oficio o a petición de parte decide sobre las excepciones previas y las mixtas, como por ejemplo la de caducidad (art. 180 num. 6 CPACA) <sup>31</sup>. Sin embargo, en el caso concreto la excepción de caducidad propuesta por los concejales demandados en el proceso de nulidad electoral, no fue resuelta en dichos escenarios.

Así pues, tal y como consta en los folios 172 y 484 del expediente en préstamo ni en los autos de 1º de febrero de 2016, ni el de 10 de febrero de la citada anualidad -a través de los cuales se inadmitió y admitió, respectivamente, la

---

<sup>31</sup> La Sección Quinta en diversos pronunciamientos ha concluido que el artículo 180. 6 es plenamente aplicable al trámite electoral. Al efecto consultar, entre otros, auto de 7 de julio de 2016, Expediente 68001-23-33-000-2016-00206-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

demanda electoral presentada por el señor Ballestas Villegas- el Magistrado Ponente en el Tribunal se pronunció sobre la caducidad de la acción electoral.

Lo propio sucedió, en el marco de la audiencia inicial, diligencia en la que tampoco hubo pronunciamiento sobre la excepción propuesta puesto que, en la interpretación del magistrado conductor del proceso, no era posible resolverla en dicha audiencia, de un lado, ya que el artículo 283 del CPACA no previó esa posibilidad y, de otro, porque las partes solicitaron pruebas tendientes a acreditar dicha excepción<sup>32</sup>.

Por lo anterior, la decisión sobre la excepción propuesta se postergó hasta el fallo; circunstancia que avala a la Sala para abordar esta cuestión en el recurso extraordinario, pues sobre ella solo se tuvo certeza hasta cuando el tribunal profirió la sentencia del 29 de julio de 2016.

Ahora bien, a juicio del recurrente, se materializó la violación al debido proceso (art. 29 de la Constitución Política), pues pese a que, según su criterio, la elección de los concejales se declaró mediante Resoluciones N° 008 de 5 noviembre y N° 010 de 9 de noviembre de 2015, lo que imponía colegir que la demanda solo podía presentarse hasta el 12 de enero de 2017, el Tribunal no declaró la excepción de caducidad en el caso concreto.

Bajo este panorama, lo primero a precisar es que según las prescripciones del CPACA -literal a) del artículo 164- el punto de partida para contar la caducidad del medio de control de nulidad electoral es el día siguiente a la audiencia pública en la que se declaró la elección o en su defecto, el día siguiente a la publicación del acto electoral.

Lo anterior significa que para poder computar adecuadamente el término de caducidad es menester identificar, de un lado, cuál es el acto electoral (elección, nombramiento, llamamiento) y, de otro, establecer si aquel se profirió en audiencia pública o se publicó según lo prescrito en el artículo 65 del CPACA.

En el caso concreto, es evidente que el Tribunal no vulneró el debido proceso del recurrente, ni de los demás concejales demandados debido a que, contrario a lo afirmado por el señor Salcedo Orozco, el acto que declaró la elección de los concejales de Sabanas de San Ángel no fue la Resolución N° 008 del 5 de noviembre de 2015, ni la Resolución N° 0010 de 9 de noviembre de 2015, sino el formulario E-26 CON de 22 de noviembre de 2015.

La anterior conclusión se explica, porque en el proceso está demostrado que los actos a los que alude el recurrente, simplemente resolvieron las apelaciones presentadas en el escrutinio.

En efecto, a través de la Resolución N° 008 del 5 de noviembre de 2015 la Comisión Escrutadora Departamental del Magdalena no declaró la elección de los

---

<sup>32</sup> Tal y como consta en el folio 767 del expediente en préstamo, el Magistrado Ponente del Tribunal coligió que no era posible examinar ese aspecto en la audiencia inicial.

Concejales de Sabanas de San Ángel, sino que resolvió las apelaciones presentadas en el escrutinio departamental para las elecciones de autoridades locales realizadas el 25 de octubre de 2015 en el referido municipio. Por ello, en su parte resolutive se lee:

*“Confirmar en todas sus partes la Resolución No. 005, del 2 de noviembre de 2015, expedida por la comisión escrutadora municipal de Sabanas de San Ángel - Magdalena” y “No acceder a ninguna de las solicitudes del recurrente”<sup>33</sup>.*

Por su parte, en la Resolución N° 010 de 9 noviembre de 2015 la misma Comisión decidió:

*“Modificar el artículo primero de la Resolución No. 008 de 2015, en el sentido de indicar que fue la voluntad por parte de la Comisión Escrutadora Departamental declarar la Elección para el municipio de Sabanas de San Ángel – Magdalena, conforme a las consideraciones de la precitada Resolución y que por error involuntario de esta comisión no quedó plasmado en el acto administrativo que se está modificando, y por lo tanto se ratifica la declaratoria de elección para las corporaciones de Consejo (sic) Municipal y Alcalde Municipal”<sup>34</sup>.*

A su vez, la Resolución N° 005 de 2 de noviembre de 2015 expedida por la Comisión Escrutadora Municipal de Sabanas de San Ángel resolvió:

*“ARTÍCULO PRIMERO. RECHAZAR la reclamación presentada por el señor (a) RODOLFO DE JESUS QUANT GONZALEZ conforme a la parte motiva de esta resolución.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Declarar que las solicitudes de declaratoria de saneamiento de nulidad electoral a través del mecanismo de la revisión electoral en los términos en que han sido solicitadas desbordan la competencia de esta comisión escrutadora, consecuentemente **nos abstenemos de declarar elección**; de conformidad con el artículo 171 del código nacional electoral, se ordena a la señora registradora municipal de sabanas de san Ángel magdalena (sic), poner a disposición de los delegados del registrador nacional en la delegación departamental el material recaudado en los comicios de Sananas de san Ángel (sic), magdalena (sic); se deja constancia que se agotó en esta instancia el requisito de procedibilidad.*

*ARTÍCULO TERCERO. Contra la presente decisión PROCEDE el Recurso de Apelación”. (Negrilla fuera del texto original)*

Como puede observarse con facilidad, pese a que en la Resolución 010 de 2015 se indicó que se ratificaba la declaratoria de elección de las autoridades

---

<sup>33</sup> Folio 34

<sup>34</sup> Folio 37

municipales de Sabanas de San Ángel -entre ellas las del concejo-, lo cierto es que la comisión municipal **no declaró ninguna elección** es más, de manera expresa señaló que se abstenía de hacerlo<sup>35</sup>; luego es evidente que la comisión no podía ratificar algo que ni siquiera había hecho.

De esta manera, no cabe duda que con base en las resoluciones mencionadas no es posible establecer quiénes fueron elegidos como concejales, pues aquellas no son el acto declaratorio de la elección y, por ende, estas no pueden ser tenidas en cuenta para computar el término de caducidad, tal y como sostiene el recurrente.

En consecuencia, el término de caducidad no podía computarse como pretende el recurrente, al día siguiente de la expedición de las Resoluciones N° 008 y N° 010 de noviembre de 2017, ya que se, insiste, dichos actos no contienen la declaratoria de elección de los concejales de Sabanas de San Ángel.

Igualmente es de anotar que las declaraciones de los miembros de la comisión escrutadora, tampoco tienen la virtualidad de modificar lo anterior, pues aunque aquellos sostengan que en las citadas resoluciones sí se hizo una declaración de elección, lo cierto es que de la simple lectura de las mismas se llega, precisamente, la conclusión contraria.

Así las cosas, es claro que solo con la expedición del formulario E-26 CON del 22 de noviembre de 2015 se determinó quienes resultaron electos como concejales de Sabanas de San Ángel para el periodo 2016-2019 y, por consiguiente, es a partir de la notificación de este acto con el que se puede computar el lapso de caducidad.

En efecto, es en el formulario E-26CON en el que se hace la siguiente afirmación:

#### *“DECLARATORIA DE ELECCIÓN*

*En consecuencia, se declaran electos como CONCEJALES del departamento de MAGDALENA, municipio de SABANAS DE SAN ANGEL para el periodo 2016-2019 a:*

*(...)”<sup>36</sup>*

En consecuencia, el término de caducidad debió computarse, como en efecto se hizo, a partir del día siguiente de la notificación del formulario E-26 CON, pues fue ese el acto contentivo de la declaración de la elección.

Así las cosas, para la Sección la interpretación del Tribunal respecto de cuál fue el acto electoral a partir del cual se debía efectuar el conteo del término de

---

<sup>35</sup> A esta misma conclusión se arribó al estudiar el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia que resolvió la demanda de nulidad electoral contra la Alcaldía de Sabanas de San Angel periodo 2016-2019. Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia recurso extraordinario de revisión del 16 de enero de 2017, radicación 11001-03-28-000-2016-00070-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>36</sup> Folio 535 del expediente en préstamo

caducidad, resulta razonable, pues aquel computó dicho lapso teniendo en cuenta el acto que realmente declaró la elección de los concejales de Sabanas de San Ángel, esto es, el formulario E-26.

A esta misma conclusión arribó la Sala en sentencia del 16 de enero de 2017 que resolvió el recurso extraordinario de revisión presentado contra el fallo que desató la demanda de nulidad electoral contra la Alcaldía de Sabanas de San Angel periodo 2016-2019<sup>37</sup>, recurso en el que también se alegaba que el medio de control se había presentado por fuera del termino de caducidad.

En otras palabras, para la Sala Electoral es claro que el reproche presentado por la parte recurrente no está llamado a prosperar, toda vez que el tribunal atendió las normas que regulan la caducidad del proceso electoral y con fundamento en ellas concluyó que la acción se había presentado oportunamente.

## **5.2 Actos que debían demandarse**

El recurrente afirma que se materializó la causal de revisión alegada, toda vez que el tribunal pasó por alto que en la demanda no se cuestionaron los formularios E-14 y E-24, ni tampoco las resoluciones a través de las cuales se resolvieron las reclamaciones presentadas en los escrutinios.

Al respecto, la Sala estima necesario reiterar, como explicó en el caso de la Alcaldía de Sabanas de San Angel antes referenciado en donde el mismo vicio se alegaba como causal de revisión, *“que las irregularidades referidas a los actos que debían demandarse, de haberse presentado, no tuvieron origen en la sentencia, sino que corresponderían a una etapa previa del proceso, razón por la cual no es procedente su estudio dentro de este recurso extraordinario de revisión”*.

Así las cosas, se observa que con este argumento el recurrente busca evidenciar su desacuerdo con el razonamiento que el Tribunal Administrativo de Magdalena acuñó para resolver este aspecto, lo cual impide a la Sala analizar este punto, habida cuenta que el recurso de revisión no se erige como una instancia adicional en la que se puede controvertir la interpretación del juez natural cuando existe simple desacuerdo de las partes con aquella por ser contraria a sus intereses.

En consecuencia, tal y como lo hiciera la Sala en la sentencia de enero de 2017 antes referenciada, concluye que este argumento tampoco está llamado a prosperar.

## **5.3 No se acreditaron los vicios alegados**

Según el recurrente la sentencia debe infirmarse, toda vez que en el proceso electoral no se demostró la configuración de la causal de nulidad alegada.

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia recurso extraordinario de revisión del 16 de enero de 2017, radicación 11001-03-28-000-2016-00070-00 CP. Alberto Yepes Barreiro.

Al efecto, explicó que no podía concluirse que existió violencia ya que, de un lado, los disturbios se presentaron después de que los escrutinios terminaron, y de otro, porque no hubo ni siquiera un indicio que permitiera inferir que se presentó algún tipo de violencia contra las autoridades electorales, testigos o sufragantes.

Lo primero que desea destacar la Sala es que sí es posible analizar estos argumentos, como sustento de la causal de revisión alegada, toda vez que aquellos sí se enmarcan en la causal de nulidad originada en la sentencia con fundamento en la violación al debido proceso, esto es, el artículo 29 de la Constitución Política, en tanto se cuestiona la valoración de las pruebas que se efectuó en el fallo, razón por la cual, se abordará su estudio de fondo.

No obstante, se observa que la causal de revisión no se encuentra acreditada, pues de la simple lectura del fallo cuya infirmación se pretende se colige que el Tribunal Administrativo del Magdalena efectuó un análisis detallado de las pruebas aportadas al proceso de nulidad electoral y con base en ellas concluyó no solo que sí existió violencia en la jornada electoral del 25 de octubre de 2015 en el municipio de Sabanas de San Angel, sino que, además, estos hechos tuvieron tal incidencia que imponían declarar la nulidad del acto acusado.

En efecto, como quedó referenciado en los antecedentes de esta providencia al reseñar los argumentos en los que se fundamentó la sentencia recurrida, es claro que el Tribunal Administrativo de Magdalena no adoptó la decisión de declarar la nulidad de la elección de forma arbitraria, caprichosa o con vulneración al debido proceso.

Por el contrario, el fallo del 29 de julio de 2016 se fundamentó no solo en el análisis de las pruebas obrantes en el expediente, sino también en los criterios jurisprudenciales que sobre el punto se han acuñado en esta Corporación. Así se depende de la simple lectura de la sentencia revisada, pues en ella se observa que el tribunal valoró las pruebas testimoniales y documentales decretadas, contrastándolas con los elementos configurativos de la causal de nulidad alegada.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación del recurrente según la cual la causal de nulidad señalada no existió puesto que la alteración del orden público ocurrió después de que el proceso de votación había concluido, la Sala encuentra que aquel no tiene la potencialidad de infirmar la cosa juzgada que ampara la sentencia del 29 de julio de 2016.

Esto es así, porque la causal de nulidad invocada no restringe su aplicación a dicho lapso **lo cual resulta razonable**, puesto que la finalización de la jornada electoral, entendida como el lapso que se concede para que la ciudadanía ejerza su derecho al voto, no implica que las actividades de las autoridades electorales cesen o se detengan.

Por el contrario es después de que los centros de votación son cerrados al público, que se inicia otro aspecto importante dentro del procedimiento electoral,

esto es, el relacionado con los escrutinios. En este contexto, es perfectamente posible que la causal en comento se configure incluso después de que al puesto de votación se haya prohibido el ingreso de sufragantes.

Aceptar lo contrario, tal y como propone el recurrente no solo restaría efecto útil a la causal de nulidad de violencia, sino que además limitaría de forma desproporcionada el control ciudadano y judicial que se puede ejercer sobre los actos de elección de carácter popular.

Fue precisamente bajo esta perspectiva que el Tribunal Administrativo del Magdalena, luego de valorar las pruebas allegadas al proceso de nulidad electoral, determinó que hubo violencia en la cabecera municipal de Sabanas de San Ángel, concretamente en las 13 mesas ubicadas en la zona 00 puesto 00 de la institución educativa departamental Manuel Salvador Meza Camargo, toda vez que se presentaron alteraciones del orden público, que a su vez derivaron en la destrucción del material electoral.

Así las cosas, y como el citado lugar era el único puesto de votación en dicha zona, el Tribunal concluyó que la situación descrita en precedencia podría alterar los resultados de la elección de los concejales, razón por la que era necesario declarar su anulación.

En este contexto, advierte la Sección que en la providencia de única instancia acusada se **explicaron de manera suficiente y razonada** los motivos por los cuales, a juicio del tribunal, se imponía la declaratoria de nulidad del acto acusado.

En este punto es importante insistir que a la misma conclusión llegó la Sala el 17 de enero del año en curso al revisar el fallo de la nulidad electoral contra la elección del Alcalde de Sabanas de San Ángel para el periodo 2016-2019, cuya votación también se vio afectada por hechos de violencia al punto que el Tribunal del Magdalena también declaró la nulidad de elección con argumentos similares a los acuñados para el concejo de esa entidad territorial. En consecuencia, mal podría la Sección Electoral apartarse de la conclusión previamente expuesta.

Finalmente, recuerda la Sección que el simple **desacuerdo en la interpretación de una norma no puede ser desatado mediante el ejercicio del recurso extraordinario de revisión, pues de ser así se vulneraría la autonomía funcional de los jueces naturales, y se convertiría este medio de impugnación en un escenario para evaluar el grado de convencimiento de los razonamientos de los operadores judiciales**<sup>38</sup>.

Lo anterior es de suma relevancia, pues el simple desacuerdo que tiene el recurrente respecto a la forma en la que se aplicó la causal de violencia al caso concreto **no** materializa la causal de revisión alegada, máxime cuando, como se explicó, el tribunal realizó una interpretación razonable de la citada causal de

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de octubre de 2016, Expediente: 11001-03-28-000-2016-00053-00, Recurrente: Carlos José Daza Díaz, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

nulidad, contrastándola con las pruebas obrantes en el expediente para concluir que había lugar a declarar la nulidad deprecada.

Todo lo anterior conduce a esta Sala al convencimiento de que la causal de revisión propuesta no se configura y, en consecuencia, a declarar infundado el recurso interpuesto.

## **6. Otras decisiones**

Finalmente, la Sala hace un llamado de atención al Tribunal Administrativo del Magdalena, no solo en razón del lapso que tomó para adelantar el despacho comisorio encomendado y cumplir la orden de remitir el expediente de nulidad electoral en calidad de préstamo a esta Corporación, sino también en lo que concierne al tiempo que transcurrió al resolver las solicitudes propuestas por las partes dentro del proceso electoral.

Frente a lo primero no puede perderse de vista que entre la comisión dada, la orden de remitir el expediente y su efectivo cumplimiento transcurrieron alrededor de 3 meses, periodo de tiempo demasiado extenso y que impidió que el recurso se resolviera en un tiempo razonable para esta clase de mecanismos.

Por su parte, frente a lo segundo la Sala observa que las diversas peticiones de recusación presentadas por los concejales demandados se formularon en el mes de noviembre del año de 2016, en tanto la última de ellas solo fue resuelta hasta el 10 de octubre de 2017<sup>39</sup>, es decir, casi un año después. Al respecto, se recuerda que por disposición constitucional los procesos electorales de única instancia deben resolverse en un término máximo de 6 meses.

En consecuencia, por mandato de la Carta Política en ese lapso deben decidirse todas las solicitudes, recursos e incidentes o demás peticiones que se eleven en el marco del proceso electoral. Por estas circunstancias, se insta al Tribunal Administrativo del Magdalena para en próximas oportunidades respete los tiempos previstos en la Constitución en lo que atañe a la resolución del proceso electoral.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala insta al Tribunal Administrativo del Magdalena para que en el futuro no solo dé celeridad a los despachos comisorios enviados por esta Corporación, sino también decida las solicitudes ligadas al proceso electoral dentro del término contemplado en Constitución y la ley.

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

## **III. FALLA:**

---

<sup>39</sup> Folio 1234 del expediente en préstamo.

**PRIMERO : Declarar infundado** el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de 29 de julio de 2016, proferida en única instancia por el Tribunal Administrativo del Magdalena, dentro del proceso de nulidad electoral de única instancia identificado con el radicado 47-001-2333-002-2016-00035-00.

**SEGUNDO: Instar** al Tribunal Administrativo del Magdalena para que en el futuro de celeridad a los despachos comisorios enviados por esta Corporación y decida las solicitudes ligadas al proceso electoral dentro del término contemplado en la ley.

**TERCERO: Devolver** el expediente N° 47-001-2333-002-2016-00035-00 enviado a esta Corporación en calidad de préstamo, al tribunal de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Consejera de Estado

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera de Estado  
Aclaración de Voto

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero de Estado

**ACTA DE ESCRUTINIO – Calculo de distribución ponderada frente actos de violencia / ACTA DE ESCRUTINIO – Se debe acudir a otras variables**

Si bien es cierto en este caso el porcentaje de votos que fue afectado por los hechos de violencia supera con creces el 25% y se acerca casi a la mitad de la

votación en esos comicios electorales del municipio de Sabanas de San Ángel itero mi posición frente al cálculo de distribución ponderada con base en el potencial de votantes según la DIVIPOL o los votos depositados, pues me parece que no podemos optar decidida y únicamente por dicha alternativa; teniendo en cuenta que la afectación de los hechos violentos puede no alcanzar el 25% del potencial o de los votos depositados en los puestos afectados y efectivamente incidir en el resultado, y excluir la votación y no realizar una nueva elección en los puestos afectados desconoce el derecho fundamental de los candidatos y votantes a elegir y ser elegido, pues el resultado final debido a la violencia puede no reflejar la verdadera voluntad del electorado, por lo que considero se debe acudir a otras variables, como por ejemplo a la participación histórica del municipio en ese tipo de comicios, entre otros, como lo señalé en mi salvamento de voto del 5 de junio de 2017 dentro del radicado No 50001-23-33-000-2016-00100-02, demandados: Diputados del Meta, sentencia de 25 de mayo de 2017.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN QUINTA**

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2017-00021-00**

**Actor: FIDEL ANTONIO SALCEDO OROZCO**

**Demandado: OMAR ANTONIO CARRANZA ARIZA**

**Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión**

Comparto la decisión tomada en el presente caso que declara infundado el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto contra la sentencia de 29 de julio de 2016, proferida en única instancia por el Tribunal Administrativo del Magdalena, dentro del proceso de nulidad electoral Radicado No. 2016-00035-00, contra la elección de los Concejales del Municipio de Sabanas de San Ángel del departamento del Magdalena, en el que se resolvió (i) no declarar probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada y (ii) declaró la nulidad de la elección de los Concejales del municipio de Sabanas de San Ángel, sin embargo considero pertinente precisar lo siguiente:

El tribunal analizó los cargos planteados en la demanda y concluyó que estaban demostrados los actos de violencia, pues así se desprendía no solo del acta general de escrutinios, sino también de las distintas declaraciones rendidas en el proceso y de las denuncias penales presentadas por quién para la época de los hechos se desempeñaba como Personero de las Sabanas de San Ángel.

De otro lado, en cuanto a la incidencia el tribunal estableció los porcentajes de

votantes tenidos en cuenta en los comicios y el de aquellos que por alteración del orden público no se computaron en el escrutinio y concluyó que el municipio de Sabanas de San Ángel tenía un potencial electoral de 10.358 personas, de las cuales el 43.27% tenían su puesto de votación en la Zona 00 afectada por la violencia.

si bien es cierto en este caso el porcentaje de votos que fue afectado por los hechos de violencia supera con creces el 25% y se acerca casi a la mitad de la votación en esos comicios electorales del municipio de Sabanas de San Ángel itero mi posición frente al cálculo de distribución ponderada con base en el potencial de votantes según la DIVIPOL o los votos depositados, pues me parece que no podemos optar decidida y únicamente por dicha alternativa; teniendo en cuenta que la afectación de los hechos violentos puede no alcanzar el 25% del potencial o de los votos depositados en los puestos afectados y efectivamente incidir en el resultado, y excluir la votación y no realizar una nueva elección en los puestos afectados desconoce el derecho fundamental de los candidatos y votantes a elegir y ser elegido, pues el resultado final debido a la violencia puede no reflejar la verdadera voluntad del electorado, por lo que considero se debe acudir a otras variables, como por ejemplo a la participación histórica del municipio en ese tipo de comicios, entre otros, como lo señalé en mi salvamento de voto del 5 de junio de 2017 dentro del radicado No 50001-23-33-000-2016-00100-02, demandados: Diputados del Meta, sentencia de 25 de mayo de 2017.

En los términos anteriores, dejo presentada mi aclaración de voto.

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
**Consejera de Estado**