

Cartagena de Indias D, T y C, treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022).

I. RADICACIÓN, IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO Y DE LAS PARTES.

Medio de control	NULIDAD ELECTORAL – ÚNICA INSTANCIA
Radicado	13-001-23-33-000-2020-00029-00
Demandante	YEIMIS ROJAS ROJAS
Demandado	JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN– ALCALDE ELECTO DEL MUNICIPIO DE ACHÍ – BOLÍVAR PERÍODO 2020-2023
Tema	VIOLENCIA EN MATERIAL ELECTORAL
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Sección Quinta del Consejo de Estado mediante sentencia de tutela de 12 de mayo de 2022, revocó 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 de los defectos fácticos y el desconocimiento del precedente.

Como consecuencia de lo anterior, la Corporación dejó 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, y ordenó que en el término de treinta (30) días, se profiera una decisión de remplazo, en la cual tenga en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de esa sentencia.

En obediencia y cumplimiento de lo anterior, procede la Sala de Decisión a dictar sentencia de remplazo, atendiendo las consideraciones del Consejo de Estado en el fallo de tutela.

III. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA¹.

1.1. PRETENSIONES.

“1. Que se declare la Nulidad del AUTO DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2019 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL; que se declare la Nulidad del ACUERDO No. 008 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2019; que se declare la Nulidad del FORMULARIO E-26 ALC con el cual el Consejo Nacional Electoral declara al señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN como alcalde del municipio de Achí – Bolívar, para el periodo constitucional 2020-2023; que se declare la Nulidad del FORMULARIO E-24 ALC – CUADRO DE RESULTADOS DEL ESCRUTINIO DEL CNE – ELECCIONES TERRITORIALES DEL 27 DE OCTUBRE DE 2019 – ALCALDIA MUNICIPAL DE ACHÍ – BOLIVAR; que se declare la Nulidad de la RESOLUCIÓN No. 2 DEL 4 DE NOVIEMBRE DE 2019 proferida por la COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL DE ACHÍ – BOLIVAR; que se declare la Nulidad de los ACTOS ADMINISTRATIVOS por los cuales los DELEGADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA LOS ESCRUTINIOS DEPARTAMENTALES DE BOLÍVAR, elecciones del 27 de octubre de 2019 se DECLARAN EN DESACUERDO para proferir el acto de elección Alcaldía municipal de Achí – Bolívar, período constitucional 2020 – 2023.

2. Como consecuencia de las anteriores declaraciones de NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS descritos, solicito ORDENAR la CANCELACIÓN DE LA CREDENCIAL del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN como Alcalde del Municipio de Achí – Bolívar, período constitucional 2020 -2023, avalado por el Partido Liberal Colombiano, y se disponga la realización de nueva elección para ALCALDE Municipal en toda la circunscripción territorial de Achí – Bolívar.”

¹ Folios 1 - 74

1.2. HECHOS

Relata la parte demandante que, el día 27 de octubre de 2019 se celebraron en el Municipio de Achí - Bolívar, las elecciones para autoridades locales, entre estas, Alcalde Municipal y Concejo; el demandante, participó en el mencionado certamen electoral como candidato para ser elegido popularmente en el cargo de Alcalde Municipal de Achí -Bolívar- para el periodo constitucional 2020 - 2023.

El día 27 de octubre de 2019, una vez que finalizó el certamen electoral, los jurados de votación dieron inició al conteo de los votos depositados en las mesas de votación por los electores del Municipio de Achí - Bolívar y sus corregimientos; el desarrollo de las votaciones como tal ocurrió en normalidad en la cabecera municipal y en los corregimientos que comprenden la circunscripción electoral de Achí – Bolívar.

Indica que una vez los jurados de votación terminaron el conteo de los votos depositados para Alcaldía, Concejo, Gobernación y Asamblea, 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.

Como consecuencia de lo anterior, resultaron destruidos todos los tarjetones, y el material electoral, que contenían la voluntad de los electores de las 17 mesas ubicadas en el Puesto de la Cabecera Municipal y las mesas ubicadas en los Corregimientos de El Algarrobo, Payande y Providencia, expresada durante el certamen electoral celebrado el 27 de octubre de 2019, para un total mesas destruidas 22.

Como consecuencia de la situación de orden público alterado en dicho Municipio, los escrutinios se trasladaron y realizaron en la ciudad de

Cartagena; en desarrollo de los mismos, ante la Comisión Escrutadora Municipal se presentó escrito de Reclamación, invocando como causal la contemplada en el numeral 4º del artículo 192 del C.E. La Comisión Escrutadora Municipal de Achí – Bolívar, resolvió la reclamación mediante la Resolución No. 2 del 4 de noviembre de 2019, decidiendo rechazar la misma, acto administrativo contra el cual se interpuso recurso de apelación.

Los miembros de la Comisión Escrutadora Departamental de Bolívar, mediante escrito – sin fecha - dirigido al Consejo Nacional Electoral, se declararon en desacuerdo para resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución no. 2 del 4 de noviembre de 2019; y con ocasión al mentado desacuerdo de los miembros de la Comisión Escrutadora Departamental, la decisión final de declaratoria de elección del Alcalde del Municipio de Achí – Bolívar, período constitucional 2020 – 2023, es tomada por el Consejo Nacional Electoral, que mediante Acuerdo No. 008 del 17 de diciembre de 2019, luego de realizar los escrutinios, declara como Alcalde del Municipio de Achí – Bolívar, al señor Juan Carlos Becerra Guzmán.

Como irregularidades dentro del trámite de expedición del acuerdo que declaró la elección del señor Becerra Guzmán, expuso que demandante que, con los actos de violencia acaecidos en el Municipio de Achí – Bolívar, no solo se destruyó el material electoral contenido en las urnas y en las mesas, para los escrutinios de ALCALDÍA, sino todo el material electoral para los ESCRUTINIOS DE CONCEJO, GOBERNACIÓN y ASAMBLEA, los hechos de violencia sucedieron el mismo día, a la misma hora, en la misma elección de autoridades regionales – 27 de octubre de 2019, por lo que se hizo la correspondiente reclamación para la elección de CONCEJO, y la decisión por parte de los Miembros de la Comisión Escrutadora Departamental, fue igual que para ALCALDÍA, DESACUERDO, y ese desacuerdo quedó inmerso en los escritos – sin fecha – dirigidos al Consejo Nacional Electoral, decidiendo mediante Acuerdo No. 11 del 19 de diciembre de 2019, repetir las elecciones para la Corporación Concejo en toda la circunscripción electoral del Municipio de Achí- Bolívar.

Aunado a ello, señala que el Consejo Nacional Electoral expidió el Acuerdo 008 de 17 de diciembre de 2019, sin citar a audiencia pública en flagrante violación al debido proceso, omitiendo la oportunidad procesal de controvertir las pruebas que sirvieron de fundamento para la decisión, y declarando elegido como Alcalde Municipal de Achí – Bolívar al señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN.

El Consejo Nacional Electoral realizó el escrutinio de Alcaldía, con fotografías del E-14, tomadas por los testigos electorales del Partido Liberal, en flagrante violación al debido proceso, artículo 29 de la C.P. y lo validan apoyándose en los artículos 176, 243 y 244 del CGP.

Concluye el demandante que los actos de violencia afectaron el derecho de voto de 6.688 ciudadanos habilitados para sufragar en la CABECERA MUNICIPAL y los CORREGIMIENTOS EL ALGARROBO, PAYANDE y PROVIDENCIA, equivalente al 38.96% de ciudadanos inscritos en el censo de dicha circunscripción electoral, siendo su porcentaje de afectación más del 25% de los sufragantes.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CARGOS DE NULIDAD.

Como normas violadas la parte actora indica las siguientes: artículo 29 de la Constitución Política, artículos 142, modificado por la Ley 6ª de 1990, 12, 187, y 188, y los artículos 9, 14 y 179 de la Ley 96 de 1985; así como los artículos 243, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 245, 246, 243, 244, 166, 167, y 176 del CGP y el numeral 2º del artículo 275 del CPACA.

Como concepto de violación, manifiesta la parte demandante que, se configura la causal de nulidad electoral alegada, toda vez que el día 27 de octubre de 2019 una vez finalizó el certamen electoral en el Municipio de Achí – Bolívar, en el **Puesto de la Cabecera Municipal y en los Corregimientos de El Algarrobo, Payandé y Providencia**, una turba enardecida de personas irrumpió violentamente en el lugar donde horas antes se había celebrado el certamen electoral, y destruyeron todo el material electoral de las mesas de votación localizados en dichos sitios.

Es así como resultaron destruidas la totalidad de las 22 mesas de votación localizadas en el Puesto de la Cabecera Municipal y en los Corregimientos de El Algarrobo, Payandé y Providencia.

Así mismo, considera el demandante que hubo falsa motivación al expedir el Acuerdo 008 de 17 de diciembre de 2019, por lo ampliamente expuesto en los hechos de la demanda, toda vez que declaran la elección en flagrante violación a las normas, antecedentes, y sus propios acuerdos.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

En el desarrollo del proceso, se cumplieron todas las etapas procesales, tales como: admisión de la demanda y decreto de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto de elección acusado (Fls. 452 - 456), notificación a las partes (Fls. 464, 465 y 485).

Mediante providencia del 10 de julio de 2020, se adicionó el auto admisorio de la demanda, con el fin de vincular al Consejo Nacional Electoral, al ser la autoridad que expidió el acto de elección acusado, y se abstuvo el despacho de resolver una solicitud de nulidad elevada por dicha autoridad por sustracción de materia (Fls. 710 – 711); luego por auto del 1º de septiembre de 2020 se rechazó por improcedente un recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior por el CNE (Fls. 715 - 717).

En providencia del 22 de octubre de 2020, se resuelve el recurso de reposición presentado por la parte demandada contra el auto admisorio de la demanda, por el cual se decretó una medida de suspensión provisional, decidiendo revocar dicha decisión y negar el decreto de la medida (Fls. 718 – 726).

En curso de la audiencia inicial, se desarrollaron las etapas previstas en los artículos 180 y 283 del CPACA (728 – 733); en audiencia de pruebas se practicaron todas aquellas decretadas conforme a lo previsto en el artículo 181 del CPACA; mediante providencia del 5 de marzo de 2021 se corrió

traslado a las partes para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión, y al Ministerio Público para que emitiera concepto (Fls. 777).

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 Demandado

La parte demandada solicita se denieguen las pretensiones de la demanda, en razón a lo siguiente:

Expone que, para 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 PM, razón por la cual la reclamación que originó la discusión jurídica que nos ocupa tiene relación con 22 de las 61 mesas instaladas en Achí, 17 de la Cabecera Municipal, 1 del Corregimiento de Algarrobo, 1 del Corregimiento de Payande y 1 del Corregimiento de Providencia.

Ante la Comisión Escrutadora Municipal No.1 de Achí, fue radicada el día 3 de noviembre de 2019 por parte de la apoderada del hoy demandante, señor Yeimi Rojas Rojas, solicitud de abstención de declaratoria de elección de alcalde con fundamento en la causal 4° del Artículo 192 del Código Electoral, la cual fue resuelta mediante Resolución No. 2 del cuatro (4) de noviembre de 2019, rechazándose la reclamación. Ante la negación de la solicitud, la apoderada presentó recurso de apelación, del cual tuvo conocimiento la Comisión Escrutadora Departamental de Bolívar, cuyos miembros al momento de resolver el recurso manifestaron estar en desacuerdo, razón por la cual el asunto fue remitido al Consejo Nacional Electoral, para que en ejercicio de las facultades constitucionales consagradas en los numerales 3° y 4° del Artículo 265 de la carta política adoptara una decisión de fondo.

Así, mediante el Acuerdo No. 08 del 17 de diciembre de 2019, el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de Alcalde Municipal de Achí, con la

información de 21 de las 22 mesas reclamadas, es decir, 60 de las 61 mesas instaladas para el certamen electoral.

Indica que si bien es cierto después de transcurridos los escrutinios de mesa, existieron actos de perturbación que alteraron el orden público en la cabecera municipal del Municipio de Achí, tales actos vandálicos no tuvieron el alcance de destruir la totalidad del material electoral, pues a la hora en que ocurrieron los hechos los jurados de votación habían adelantado el correspondiente escrutinio de mesa y diligenciado los tres cuerpos de las actas de escrutinio o documentos electorales E-14, y autoridades electorales habían alcanzado a custodiar y publicar gran parte de la información, así las cosas, en regla de principio no se puede asegurar, como mal pretende el demandante, de la destrucción total del material electoral, en razón de lo cual se puede afirmar que el caso concreto no cumple con el elemento cualitativo que exige la jurisprudencia del Consejo de Estado para el cargo sobre el cual se fundamenta la demanda.

Señala que como causal de nulidad solo fue invocada y sustentada la prevista en el numeral segundo del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en ese orden de ideas, no podrán ser aplicadas las consecuencias previstas en el Artículo 288 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para cuando se declara la nulidad del acto de elección por la causal señalada en el numeral primero del Artículo 275 de la misma norma, pues ello sería absolutamente improcedente, así las cosas, para que, por cuenta de la causal invocada pueda producirse la consecuencia de repetir la elección en toda la circunscripción debe probarse que los actos de violencia afectaron el derecho al voto a más del veinticinco por ciento (25%) de los ciudadanos inscritos en el censo de esa municipalidad. La violencia alegada no afectó el derecho al voto a más del 25% de los ciudadanos inscritos en el Censo Electoral del Municipio de Achí, pues, para declarar la elección fue tomada en cuenta la información de 60 de las 61 mesas instaladas para el certamen electoral, la única información que no pudo ser tomada en cuenta para el escrutinio fue la correspondiente

a la de la Mesa No.15 de la Cabecera Municipal cuyo potencial electoral es del 1.88%.

Reitera que el material electoral de las diecisiete (17) mesas de cabecera municipal y los corregimientos de Payande, El Algarrobo y Providencia, no fue destruido en su totalidad, pues se conservaron las actas de jurados de votación, o documentos E-14, de 16 de las 17 mesas de cabecera municipal, y de la totalidad de las mesas de los corregimientos de Payande, El Algarrobo y Providencia, información que posteriormente fue utilizada por el Consejo Nacional Electoral para declarar la elección de Alcalde Municipal en Achí.

Aunado a ello, manifiesta que el resultado del escrutinio de mesa es la generación del acta de escrutinio o documento electoral E-14, y que los tres (3) ejemplares del denominado formulario E-14 deben ser idénticos conforme la regla establecida en nuestro ordenamiento jurídico, sin desconocer que el que ofrece mayor garantía es el ejemplar denominado como “E-14 de claveros”, en atención a la rigurosa cadena de custodia a la que está sujeto, pero sin perjuicio que deban consultarse los demás ejemplares al advertirse la inexistencia, falta de disposición o irregularidades en aquél, tal como recientemente lo ha establecido la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado².

Propone las excepciones de ineptitud formal de la demanda por indebida individualización de las pretensiones, indebida formulación de las pretensiones, por falta de integración del petitum y por demandarse actos no susceptibles de control jurisdiccional; imposibilidad de aplicar las consecuencias previstas en el artículo 288 del CPACA por cuanto los actos violentos no afectaron el derecho de voto a más del 25% de los ciudadanos inscritos en el censo de la circunscripción electoral de Achí; e improcedencia de la declaración de nulidad del acto de elección por ausencia de los presupuestos necesarios para la configuración de la causal establecida en el numeral 2º del art. 275 del CPACA. (Fls. 654 – 679)

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 30 de mayo de 2019 Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00038-00.

3.2 Registraduría Nacional del Estado Civil

La Registraduría Nacional del Estado Civil indicó que no ha incurrido en actuación alguna que comporte afectación o lesión a los derechos invocados por la parte accionante, las solicitudes de nulidad pretendidas en este proceso, no pueden ser procedentes, toda vez que carecen de las formalidades legales para impetrar dicha solicitud, así como carencia absoluta de cualquier soporte jurídico y probatorio para demostrar que la Registraduría es la autoridad competente para establecer el tema de las inhabilidades o incompatibilidades, es el Consejo Nacional Electoral quien en principio hace las respectivas investigaciones, así como los organismos de control también tienen dicha potestad. (Fls. 606 - 618)

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Del Demandante

Reitera lo expuesto en el libelo demandatorio, concluyendo que al haberse demostrado que se destruyó todo el material electoral de los 4 puestos de votación – Cabecera Municipal, El Algarrobo, Payande y Providencia, y que el Formulario E – 14 de Trasmisión no es un documento electoral para realizar los escrutinios y declarar la elección, se afectó un potencial electoral de 6.688 personas, lo que supera el 25% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral, debiéndose entonces declararse la nulidad del acto que declaró la elección del señor Juan Carlos Becerra Guzmán como Alcalde del Municipio de Achí para el período Constitucional 2020 – 2023. (Fls. 780 – 791)

4.2 Del Demandado

Reitera lo expuesto en el memorial de contestación, solicitando se denieguen las pretensiones de la demanda, como quiera que con la expedición del acto de elección del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN, no se violó ninguna norma superior, ni existió vulneración de los derechos de los sufragantes, toda vez que la destrucción del material electoral ocurrido

en las elecciones de Alcalde Municipal de Achí , no afectó un potencial electoral de 6.688 personas, como equivocadamente fue plasmado en la demandan electoral de la referencia. (Fls. 806 – 810)

4.3 De la Registraduría Nacional del Estado Civil

Reitera lo expuesto en el memorial de contestación, alegando la falta de legitimación en la causa por pasiva de dicha entidad. (Fls. 803 – 804)

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Representante del Ministerio Público solicitó se despachen favorablemente las pretensiones del actor, y se declare la nulidad del acto de elección de Achí, por estar inmerso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA.

Lo anterior, debido a que, como se advirtió de la prueba testimonial del señor Jorge Mendoza Solar, que se presentaron actos violentos en el Municipio de Achí el día 27 de octubre de 2019, ocasionados por una turba enardecida que irrumpió en los puestos de votación de la Cabecera Municipal y los corregimientos de El Algarrobo, Payande y Providencia, en momentos en que se estaba llevando a cabo el conteo de votos, destruyendo los equipos de cómputo y los documentos electorales, incluidos los E-14 de Claveros y Delegados, así como los formularios E-10, E-11 y E-12, quedando solo los Formularios E-14 de Trasmisión, razón por la que no fue posible realizar el escrutinio municipal con respecto a 22 puestos de votación objeto del acto perturbador.

Así las cosas, para el Representante del Ministerio Público, lo anterior prueba la causal de nulidad electoral señalada en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA; ya que en el asunto de marras, en las 22 mesas afectadas por actos violentos, estaban inscritos para votar 6.724 ciudadanos, que representan el 39.9% de los habilitados para sufragar, lo que tiene la fuerza requerida para afectar los resultados de la elección de Alcalde para ese ente territorial.

Anota que por disposición legal, los resultados de la votación se registran en dos actas (formularios E-14), ambos con plena validez, uno con destino a los claveros y otro a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil; así el E-14 de claveros es el documento idóneo para el escrutinio toda vez que con el mismo se garantiza la cadena de custodia, y a falta de este, solo puede utilizarse con plena validez del E-14 de delegados.

Los E – 14 de Trasmisión que se salvaron de los actos violentos y que alcanzaron a transmitirse, quedaron en manos de DAYURIS, funcionaria de la Registraduría para la época, quien los allegó a la Comisión Escrutadora días después, sin que esta los hubiera tenido en cuenta para los escrutinios por no ser válidos para este propósito, ya que no se garantiza su cadena de custodia, pues son documentos simplemente informativos.

Aunado a lo anterior, la Resolución 1709 de 2019 del CNE, reglamentó la actividad de los testigos electorales, otorgándoles la posibilidad de tomar registro de audio, video o fotos de los escrutinios así como de velar por la transparencia del proceso o verdad electoral, sin embargo, alega que no por ello puede predicarse que los registros fotográficos obtenidos por los testigos electorales de los Formularios E-14 de Claveros y Delegados, sean válidos para el proceso de escrutinios, pues el Código Electoral solo dio validez para dichos fines al original del Formulario E-14 de Claveros o Delegados, siendo inocuo cualquier otro documento, por la sensibilidad especial que reviste el proceso electoral, donde se erige como piedra angular la cadena de custodia, lo que no es posible garantizar con fotografías o con los Formularios E-14 de Trasmisión. (Fls. 794 – 802)

IV. CONTROL DE LEGALIDAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna de las partes u observarse por el Tribunal vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia del presente asunto.

2. Cuestión Previa

Propone la parte demandada las excepciones de ineptitud formal de la demanda por indebida individualización y formulación de las pretensiones, por falta de integración del petitum y por demandarse actos no susceptibles de control jurisdiccional; las cuales procede a resolver Sala de Decisión; manifestando ab initio que las declarará no probadas, por las razones que se exponen a continuación:

Los presupuestos procesales son condiciones de hecho y de derecho, cuya configuración debe darse antes de la admisión de la demanda y que son necesarios para que se pueda constituir válidamente la relación jurídica procesal; permitiendo que dicha relación se adelante de forma normal y culmine con una sentencia de fondo que resuelva la controversia.

El control del cumplimiento de los presupuestos se hace principalmente al momento de la admisión de la demanda; sin embargo, es posible hacerlo en otras etapas, como la contestación de la demanda, por vía de excepción e incluso al momento del fallo (artículo 187 del CPACA).

Uno de esos presupuestos es el de la demanda en forma, el cual consiste en el cumplimiento de los requisitos formales previstos en la ley; para el proceso contencioso, concretamente cuando se ejerzan los medios de control regulados en los artículos 137, 138 y 139, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló su contenido mínimo en los artículos 162 a 163 y, por tanto, para estructurarla de

conformidad con las normas legales, es necesario acudir a lo establecido en esas disposiciones, las cuales prevén lo siguiente:

“Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.

(...)

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.”

La parte demandada propone la excepción de ineptitud formal de la demanda por indebida individualización y formulación de las pretensiones, por falta de integración del petitum y por demandarse actos no susceptibles de control jurisdiccional, con fundamento en que no existe ninguna identificación clara de los actos acusados, no se conoce qué materias rigen, al igual que no se conocen las razones de hecho por las cuales han sido impugnados, y además se demandaron actos administrativos no susceptibles de control judicial.

Al respecto, observa esta Magistratura que, los actos acusados en el presente proceso son los actos administrativos contenidos en los Formularios E-24 ALC y E-26 ALC, la Resolución No. 2 de 4 de noviembre de 2019 expedida por la Comisión escrutadora Municipal de Achí – Bolívar, el Auto de 3 de diciembre de 2019 del CNE y el Acuerdo 008 de 2019, por medio de la cual se declaró la elección como Alcalde del Municipio de Achí- Bolívar para el periodo 2020-2023 al señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN; actos identificados con precisión en el libelo demandatorio, y que según la parte actora violan el numeral 3º del artículo 1º del Decreto 2241 de 1986, y configuran la causal de nulidad contenida en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA.

En lo relacionado con la carencia de fundamentos de derecho de las pretensiones de la demanda, ha indicado el Consejo de Estado lo siguiente:

“Para la Sala, es claro que a partir de los dispositivos indicados, el demandante debe invocar la norma que considera se transgrede y aparejado a ello, cuando se trata de desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo o del acto electoral, debe esgrimir la argumentación sobre las razones por las que éste infringe el ordenamiento jurídico que se menciona, por eso con buen criterio, se dice que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre todo cuanto se trata de desvirtuar la presunción de legalidad del acto, es de estirpe rogada.

El concepto de violación en materia de cuestionamiento de la legalidad del acto administrativo o electoral, junto con la causa petendi, desmarca la indeterminación o imprecisión sobre qué es lo que se quiere judicializar y por qué, y da paso a los límites, por demás adecuados, de cara a la presunción de legalidad que protege el acto, para que el operador jurídico pueda abordar el análisis y adoptar la decisión que se encuadra en aquellos aspectos o derroteros que el demandante en su libelo introductorio pone de presente y que luego, se van nutriendo con las demás postulaciones de los restantes sujetos procesales, quienes pueden apoyar los argumentos de la demanda -como tercero interesado o coadyuvante- u oponerse mediante la concurrencia como parte pasiva o también como tercero interesado o coadyuvante.

Se trata entonces de un medio instrumental de vital importancia para el proceso que versa sobre la legalidad del acto y para su buen término mediante decisión, pero no puede considerarse como un aspecto que permita descartar la demanda y, por ende, su ingreso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en etapas tempranas. De ahí que se permita su subsanación e incluso su reforma.

Puede decirse entonces, que serán aquellas situaciones o eventos extremos de carencia absoluta de invocación normativa o de argumentaciones que toquen los límites de lo absurdo, o cuando sea evidente o torticeramente incoherente, los que en dado caso podrían dar lugar a reputar inepta la demanda por la falta de invocación normativa y argumentativa del concepto de la violación y, eso sin olvidar, que el juez como máximo director del proceso y dada su competencia, se le impone solicitar al sujeto procesal que subsane la demanda.”³

Así las cosas, advierte esta Corporación, que en el acápite de normas violadas y concepto de violación del libelo demandatorio manifestó la parte demandante que fueron objeto de confrontación con la causal de anulación invocada, esto es, el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, que prevé que es nulo el acto de elección cuando “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.”, concluyendo que los mismos se encuentran viciados por dicha causal de anulación al presuntamente estar demostrada la destrucción del material electoral de 22 mesas de diferentes puestos de votación del municipio, entre otros argumentos.

Aunado a lo anterior, como indicó la jurisprudencia en cita, solo la ausencia absoluta de invocación normativa y de concepto de violación, e incluso un argumento que se advierta evidente toque en lo absurdo o groseramente incoherente, podrían configurar la excepción planteada, por ausencia de invocación normativa y falta de desarrollo argumentativo en el concepto de violación, pero ello no es predicable ni frente a lo precario ni a lo sucinto; ya que no importa la precariedad del planteamiento, pues mientras la demanda frente a los actos administrativos o actos electorales, cuya legalidad pretenda desvirtuarse, se sustente con alguna o algunas normas y

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del siete (7) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00)

se explique el porqué de esa violación, no podrá enervar la competencia del operador jurídico para asumir el estudio de fondo.

Así las cosas, la Sala declarará no probada la excepción de ineptitud de la demanda por indebida individualización y formulación de las pretensiones, y falta de integración del petitum.

En cuanto a si son susceptibles o no del presente medio de control judicial los actos acusados, dichos argumentos serán objeto de pronunciamiento al resolverse de fondo el presente asunto.

3. Problema jurídico.

Precisa la Sala antes de plantear el problema jurídico a resolver, que en el acápite de concepto de violación del libelo demandatorio, señaló la parte demandante que existió falsa motivación del acto de elección acusado, sin embargo la argumentación de dicha causal general de anulación es reiterativa de lo expuesto como sustento de la causal especial prevista en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, invocada también por el actor, por lo que será sobre ésta última que se abordará el litigio a resolver.

De conformidad con los planteamientos expuestos en la demanda y lo probado en el proceso, la Sala considera que el problema jurídico a resolver se contrae a determinar,

i. ¿Si es nulo el acto de elección del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN como Alcalde del Municipio de Achí – Bolívar para el período 2020-2023, por encontrarse presuntamente incurso en la causal de anulación contenida en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, por la destrucción de todo el material electoral de 22 mesas de votación de los puestos habilitados en la Cabecera Municipal y en los corregimientos de El Algarrobo, Payande y Providencia, lo cual, a juicio del demandante, afectó un potencial electoral de 6.688 personas?

ii. ¿Si son objeto de control judicial los siguientes actos administrativos: auto de 3 de diciembre de 2019 del CNE, Formularios E-24 ALC y E-26 ALC; y Resolución No. 2 de 4 de noviembre de 2019 expedida por la Comisión escrutadora Municipal de Achí – Bolívar?

4. Tesis de la sala.

La Sala de Decisión negará las pretensiones de la demanda frente al acto de elección acusado, al no configurarse la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, por cuanto si bien es cierto, se probó que se generaron hechos de violencia que afectaron el material electoral en los puestos de votación de la Cabecera Municipal y los corregimientos de Payandé, El Algarrobo y Providencia; también lo es, que solo se afectaron totalmente 2 mesas, de las 22 alegadas por la parte actora, lo que no tiene la entidad suficiente de incidir en el resultado electoral.

Por otra parte, se inhibirá la Sala, de estudiar la legalidad del Auto de 3 de diciembre de 2019 del CNE, Formularios E-24 ALC y E-26 ALC, y Resolución No. 2 de 4 de noviembre de 2019 expedida por la Comisión escrutadora Municipal de Achí – Bolívar, por no ser actos administrativos susceptibles del presente medio de control judicial.

La anterior tesis se sustenta en los argumentos que se exponen a continuación.

5. Marco Normativo y Jurisprudencial.

La causal invocada por la parte demandante tiene su antecedente directo en el artículo 223 del derogado Decreto 01 de 1984, de acuerdo con el cual “Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos: (...) 1. Cuando se haya ejercido violencia contra los escrutadores o destruido o mezclado con otras las papeletas de votación, o éstas se hayan destruido por causa de violencia”.

Con algunas variaciones la Ley 1437 de 2011 estableció en su artículo 275 lo siguiente:

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:

“1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.

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.**” (Negrillas de la Sala)

5.1 Destrucción, violencia o sabotaje de material electoral:

Este supuesto de hecho consistente en la destrucción mediante violencia de papeletas electorales, se extendió a toda clase de documento, elemento o material electoral, expresiones que comprenden sin duda tanto los documentos electorales propiamente dichos como las tarjetas electorales y los formularios diseñados por la Registraduría para registrar la instalación de las mesas y la asistencia de los jurados, las personas habilitadas para sufragar y las que efectivamente sufragaron, los votos depositados a favor de cada candidato y cada partido, movimiento o grupo significativo de personas durante los escrutinios, etc. Se amplió dicho supuesto, así mismo, a los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones susceptibles de ser violentados.

De igual modo se adicionó a la causal original la posibilidad de que pudiera efectuarse sabotaje sobre los objetos descritos previamente.

Pese a algunas notorias diferencias entre las normas del CCA, que sirvieron de antecedentes a los actuales numerales 1º y 2º del artículo 275 del CPACA, la Sala estima que algunos aspectos de la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado con relación a aquélla deben ser retomados y aplicados a la actual normativa, relacionados con la relevancia de la cantidad de material destruido para poder alterar el resultado de la elección, ligada al

principio de la eficacia del voto, para lo cual se debían considerar las expectativas de votación en una elección, atendiendo el porcentaje del potencial electoral y la votación efectiva en elecciones previas, así como el margen de abstencionismo, a efectos de introducir criterios objetivos que limitaran el margen de subjetividad en la decisión.

Así en sentencia de 24 de noviembre de 2005, radicación 19001-23-31-000-2003-02105-03(3800), C.P. MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON, la Sección Quinta estudió un caso en el que un grupo de personas habían incinerado tarjetones y formularios correspondientes a varias mesas de votación luego de culminada la jornada de elecciones, conducta que se encuadró en el artículo 223-1 del CCA, entonces vigente; providencia que precisó:

"...En el caso concreto, como la votación destruida por causa de la violencia no fue escrutada y, por lo mismo, no fue registrada en los resultados finales de la elección, el análisis del cargo debe abordarse desde la perspectiva de la garantía de participación política ciudadana a través del ejercicio del derecho al voto, como quiera que los hechos violentos ponen en evidencia que la voluntad de un determinado número de votantes no se vio reflejada en la declaratoria de una elección.

De ahí que la destrucción de los tarjetones y formularios de registro de votos por causa de violencia que alega el demandante, desconozca las premisas constitucionales consagradas en los artículos 40, 258 y 260 de la Constitución Política que exaltan la democracia que fundamenta el Estado social de derecho.

Es precisamente esta circunstancia la que acontece en el caso concreto, por cuanto quedó demostrado que la destrucción de las tarjetas electorales y los formularios de las mesas que fueron citadas anteriormente, sucedió antes de que pudieran ser escrutados.

Al respecto, la Sala en un caso similar decidido en otra oportunidad, que: "La destrucción de las tarjetas electorales por causa de la violencia origina la nulidad de las actas de escrutinio en razón a que esa irregularidad conduce a la no contabilización de los votos reflejados en aquellos y, consecuentemente, puede alterar la voluntad de los ciudadanos en las urnas."

Sobre el mismo tema, también resaltó la Sala que cuando ocurren esta clase de situaciones, "el resultado general que es fruto de la suma de cada una de las actas de los jurados de mesa, queda afectado por la duda sobre el nombre del triunfador"

Pero esta causal no se configura por la sola verificación de que la voluntad electoral de cierto número de personas resultó menguada por acciones violentas de terceros.



Para dar eficacia al voto depositado pero no reflejado en el resultado electoral definitivo -según lo dispuesto en el artículo 1º, numeral 3º del Código Electoral-, es menester establecer a cuánto asciende el total de ciudadanos aptos para sufragar en las mesas cuya votación fue destruida o, por lo menos, conocer la constante histórica porcentual de participación de los ciudadanos en la respectiva circunscripción electoral, puesto que es necesario contemplar los porcentajes normales de abstención que ordinariamente se presentan en las elecciones.

Dentro de esa perspectiva trazada por la jurisprudencia, en sentencia de 11 de octubre de 2002, la Sala dejó en claro que con el fin de dar eficacia al voto "es necesario determinar si la ausencia de participación por actos ajenos a la voluntad de los ciudadanos y atribuibles al Estado, **afectó el resultado electoral**", para lo cual "debe observarse el total de los votos con que resultaron elegidos los candidatos y el total de los ciudadanos aptos para sufragar en las localidades donde no pudo desarrollarse el debate electoral."

Posteriormente, en sentencia de 18 de septiembre de 2003 proferida dentro del expediente acumulado No. 2889 - 290, la Sala explicó cómo se deduce si la votación destruida realmente hubiere podido tener la capacidad de variar el resultado declarado en un acto administrativo electoral. Para el efecto, se tuvo en cuenta: a) cuántos municipios conforman la respectiva circunscripción electoral y cuántos de esos municipios no participaron en las elecciones o, habiendo participado, la votación fue destruida posteriormente debido a actos de violencia; b) el potencial de votantes inscritos en el censo de los municipios que por la misma causa no votaron o donde se destruyó la votación; y, c) la participación histórica porcentual en años anteriores de las personas registradas en el censo electoral de los municipios cuya participación se vio perjudicada por causa de violencia.

Así, con apoyo en las pruebas que hicieron parte de aquél proceso, se supo con certeza el porcentaje de personas cuya votación no fue obstaculizada y el de las personas a quienes los actos de violencia les impidieron expresarse en las urnas o cuyos votos fueron destruidos, de lo cual resultó que el porcentaje de los últimos se encontraba muy por debajo de los primeros; de tal forma que, de haberse incluido la votación destruida, no cambiaba la decisión que contenía el acto administrativo demandado y, por ende, no había lugar a declarar la nulidad solicitada por el demandante.

Ahora, siguiendo la metodología del comentado antecedente, en el caso concreto, ante la destrucción de los formularios E-14 que contenían con exactitud el número de personas que podían votar en las 6 mesas afectadas por la quema de los tarjetones, y de los formularios E-11 que registraron los votos efectivamente depositados en las urnas instaladas en tales mesas, era necesario que el demandante aportara al expediente o solicitara en la demanda que se decretaran las pruebas que informaran acerca del potencial de votantes inscritos en el censo de las veredas cuya votación fue quemada, al igual que la participación histórica porcentual de las personas registradas en el censo electoral de esas veredas

Si bien existen al interior de este proceso documentos que demuestran la ocurrencia de actos de violencia que ocasionaron la incineración de las tarjetas electorales y de los formularios diligenciados por los jurados de las mesas 5, 15 y 18 de la cabecera municipal, 1 y 2 de vereda Las Cruces y 1 de la vereda Cuevitas o Las Yescas, lo cierto es que el demandante no aportó ninguna prueba de la que se pudiera



conocer el número potencial de personas habilitadas para votar en las veredas mencionadas ni mucho menos el porcentaje de ciudadanos que históricamente acudía a votar en las mismas, de tal forma que fuera posible determinar si el número de votos destruidos hubiera podido cambiar el resultado declarado en el acto demandado.

Únicamente con base en esos datos precisos sería posible establecer en el proceso si la votación que fue depositada en aquellas 6 mesas hubiere tenido la capacidad de cambiar el resultado declarado en el Acta General de Escrutinio correspondiente a la elección de Alcalde de Timbío y, por ende, si prosperaría la pretensión anulatoria de la demanda.

Un proceder contrario conduciría a una decisión respaldada en suposiciones y especulaciones arbitrarias que pudieran arrojar un número imaginario de ciudadanos a quienes los actos violentos les cercenaron el derecho a la participación política, desconociendo de ésta forma los niveles de abstención normales que se presentan en las elecciones que se realizan en el país y los propios del Municipio de Timbío (...) correspondía, sin duda, al demandante, la carga de la prueba...Pero lo cierto es que no informó en el proceso sobre el número potencial de ciudadanos votantes en las veredas cuya votación fue destruida, como tampoco señaló el porcentaje de ciudadanos que históricamente acudían a votar en esas mismas veredas...Así las cosas, no se puede establecer en el presente asunto si los votos destruidos por causa de violencia hubieran podido alterar el resultado. En consecuencia, el... cargo analizado no prospera por falta de prueba..."

5.2 Del procedimiento electoral

El desarrollo del procedimiento electoral, se circunscribe a tres etapas que van desde los actos previos a la elección, hasta la expedición del acto administrativo por medio del cual, la autoridad electoral declara la elección, identificándose los siguientes momentos: el preelectoral, el electoral y el postelectoral.

Así, la etapa **preelectoral**, surge de manera previa a las elecciones y se enmarca en las actividades de: i) cedulação; ii) censo electoral, verificación de trashumancia e inscripción de cédulas, iii) fijación del número de sufragantes por mesa; iv) zonificación de los municipios que cuenten con más de 20.000 cédulas aptas para votar; v) aval, revocatoria del aval, inscripción, revocatoria, modificación y aceptación de candidaturas; vi) verificación de la causales de inhabilidades o incompatibilidades de los funcionarios de elección popular; vii) sorteo para la ubicación de los candidatos en la tarjeta electoral; viii) presentación de listas y candidatos únicos; ix) establecimiento de los lugares de votación; x) integración de los

jurados de mesa; xi) designación de las Comisiones Escrutadoras y acreditación de los testigos electorales; es decir, que en esta etapa se surte la conformación de todos los actos previos a las elecciones, consistentes en la formación y registro de quienes ostentan como votantes, candidatos, testigos, jurados y comisiones, así como la disposición de los lugares en los cuales se efectuará la votación.

La segunda, la **etapa electoral**, que empieza con la instalación de las mesas por parte de los jurados de votación (7:30 a.m.), así como el inicio y desarrollo de las votaciones y termina con el cierre de las mismas (8:00 a.m. a 4:00 p.m.).

Y, la tercera y última etapa, la **poselectoral** comprende i) los escrutinios de mesa, es decir, el primer escrutinio, y ii) los escrutinios zonales, municipales, distritales (art. 122, 157 y 158 CE y la Ley 1475/2011 art. 41 y 42), generales y nacionales, efectuados por las respectivas comisiones escrutadoras y los delegados del CNE; en ese sentido, sería el desarrollo de los escrutinios en cabeza de las comisiones y del CNE o sus delegados (dependiendo del tipo de elección), que termina una vez esté en firme la declaratoria de elección.

Ahora bien, como se indicó, los escrutinios se desarrollan en la etapa poselectoral, esto es, en primer lugar, en el escrutinio de mesa a instancia de los jurados de votación y, en segundo lugar, a instancias de las respectivas comisiones escrutadoras y del CNE o sus delegados. En el desarrollo de los primeros escrutinios que inician inmediatamente después de cerrada la votación (4:00 p.m.), corresponde a los jurados de mesa leer en voz alta el número de sufragantes, posteriormente, contar los votos que se harán constar en el ***acta de escrutinio***, con lo cual, quedará concluido.

No obstante, hasta antes de las 11 de la noche de ese día, las actas y documentos allí usados deberán ser entregados por el presidente de jurado al delegado correspondiente a los claveros respectivos, tales documentos electorales, serán introducidos en el arca triclave. En el transcurso de los segundos escrutinios, corresponde a las comisiones escrutadoras, dar inicio a partir del momento del cierre del proceso de votación hasta las 12:00 a.m.

y continuará a las nueve de la mañana del día siguiente hasta las nueve de la noche y así sucesivamente hasta terminar el correspondiente escrutinio; esto, cuando no sea posible terminarlo el mismo día de la votación. Para el efecto, el Registrador iniciará el escrutinio, **dando lectura del registro de los documentos introducidos previamente en el arca triclave** y deberá dejar constancia en el acta general, sobre el estado de los documentos.

Posteriormente, la Comisión hará el cómputo de la votación y los leerá en voz alta, con base en las actas de los jurados de votación y, de ser necesario, podrá hacer recuento de votos. Cuando le corresponda a los delegados del CNE (escrutinios generales), éstos iniciarán a las 9 de la mañana del martes siguiente a las elecciones. Ahora, cuando le corresponda al Consejo Nacional Electoral tendrán el mismo horario que para el resto de elecciones.

5.3 De los Formularios E-14

De conformidad con los artículos 41 de la Ley 1475 de 2011, 142 (modificado por el art. 12, Ley 6 de 1990), 143, 144 (modificado por el art. 8, Ley 62 de 1988) y 203, del Código Electoral, los documentos electorales son formatos elaborados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para ser diligenciados y suscritos por los jurados de votación y las corporaciones escrutadoras electorales dentro del proceso de elección y escrutinios de votos.

El artículo 203 del CE, consagra:

“ARTÍCULO 203. La Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará, simplificándolos y abreviándolos, los modelos de formularios electorales, especialmente los de las actas de escrutinios, en tal forma que se garantice su autenticidad y con el propósito de impedir alteraciones”.

Así las cosas, dicha entidad elabora, entre otros, los Formularios E-14, también conocido como acta de escrutinio de los jurados de votación, se

trata del documento electoral en el cual los jurados de votación consignan los resultados del escrutinio de la mesa donde fungieron como tales.

Inmediatamente, después de cerrada la votación los jurados hacen constar: i) el número de sufragantes; ii) el número de votos cuando estos excedan el número de sufragantes; iii) el número de votos emitidos en favor de cada lista o candidato; iv) los resultados del cómputo de votos expresando los obtenidos por cada lista o candidato; v) de las reclamaciones y vi) la incineración de votos si lo hubo.

Dicho formulario se compone de tres ejemplares idénticos⁴: el primero, con destino al arca triclave, denominado o conocido como E-14 Claveros (art. 142 CE, modificado por el art. 12, Ley 6 de 1990), el segundo, dirigido a los Delegados de la RNEC (ibídem – es el que pública dicha entidad), y el tercero, el de **transmisión**, ejemplar que **debe ser entregado al delegado de puesto de votación** (encargado de su recolección) para que proceda a transmitir la información allí contenida, al correspondiente centro de procesamiento, conforme a lo estipulado en los artículos 155 y 156 del Código Electoral:

ARTICULO 155. Los claveros municipales, o por lo menos dos de ellos, comunicarán desde el mismo día de las elecciones, por el medio más rápido, los resultados que obtengan los candidatos presidenciales o las listas de candidatos a las corporaciones públicas, tanto a la Registraduría Nacional del Estado Civil como a los respectivos Delegados del Registrador Nacional.

En la misma forma comunicarán los resultados de las elecciones, mediante telegrama circular al Registrador Nacional del Estado Civil, al Ministro de Gobierno, Gobernador, Intendente o Comisario respectivo y a los correspondientes Delegados del Registrador Nacional.

⁴ https://www.registraduria.gov.co/descargar/publicaciones/Capacitacion_jurados_exterior_.pdf



Los resultados de las votaciones de las distintas zonas de las ciudades zonificadas, de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales los comunicarán los Registradores Auxiliares o los delegados municipales al respectivo Registrador del Estado Civil a la mayor brevedad posible y de conformidad con las instrucciones que imparta la Registraduría Nacional del Estado Civil.

ARTICULO 156. Las oficinas telefónicas, telegráficas y postales funcionarán en forma permanente el día de las elecciones y transmitirán con prelación y franquicia los resultados de las votaciones a los funcionarios de que trata el artículo anterior.

Los empleados de comunicaciones así como los claveros y delegados municipales que, sin causa justificada, retarden u omitan la transmisión de los resultados de las elecciones, serán sancionados con la pérdida del cargo.

No obstante, a pesar de ser similares, la jurisprudencia del Consejo de Estado, que si bien fue proferida en situaciones fácticamente diferentes a la que atañe al presente proceso, por cuanto analiza cargos de falsedad por diferencias injustificadas entre los Formularios E-14 y E-24, y en el sub judice se alega la casual de anulación por violencia en material electoral; ha establecido la misma que, aunque los 3 formularios son válidos, el documento que ofrece mayores garantías es el formulario E-14 dirigido a Claveros, en razón a la rigurosidad de la cadena de custodia al cual está sujeto, manifestando que:

“... Para responder la inquietud se ha acudido al sistema de la sana crítica en materia de valoración probatoria, y se ha establecido que documento ofrece mayores garantías para salvaguardar la verdad electoral. Así, se ha dicho que como quiera que el formulario E-14 Claveros está sujeto a una cadena de custodia con mayor rigor que la prevista para el otro ejemplar, ofrece mayor credibilidad el primero de esos documentos, que por cierto es recibido inmediatamente después de finalizado el escrutinio por los funcionarios de la



Registraduría y entregado a los claveros para que en la urna triclave sean depositados en espera de dar inicio al escrutinio correspondiente..., dado que la cadena de custodia es mucho más severa con éste que con el E-14 Delegados, que si bien se destina a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, no está sometido a los mismos controles del otro. Lo discurrido lleva a afirmar que (i) los escrutinios deben practicarse con fundamento en el E-14 Claveros, (ii) **solamente se acude al E-14 Delegados ante la inexistencia o falta de disposición del E-14 Claveros**, y (iii) las diferencias numéricas que puedan advertirse entre esos documentos deben resolverse a favor del E-14 Claveros, lo cual admite prueba en contrario por tratarse de una presunción iuris tantum...".⁵

En otro pronunciamiento, la misma Corporación precisó:

“La Sala zanjó esta discusión en reciente pronunciamiento, en el que analizó el mérito probatorio tanto del formulario E-14 Claveros como del formulario E-14 Delegados, y llegó a la conclusión de que la cadena de custodia del primero es mucho más estricta y que por tanto reviste mayor credibilidad.

(...)

Lo discurrido permite afirmar a la Sala que el cargo por falsedad en los registros electorales, cuando se cotejan los formularios E-14 y E-24, debe formularse comparando la información registrada en el último contra lo consignado en el E-14 Claveros, por ser este el documento que se emplea para consignar la votación resultante del escrutinio que en la mesa realizan los jurados. Ahora, contra lo dicho podría afirmarse que si los 2 ejemplares del E-14 tienen que ser iguales entre sí, y además de ello válidos, ninguna distinción habría de hacerse entre esos documentos para efectos de plantear el cargo por falsedad. Sin embargo, tal hipótesis no sería admitida por la Sala porque (i) la experiencia ha demostrado –como en este caso- que no

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia de 10 de mayo de 2013, Rad. Número: 11001-03-28-000-2010-00061-00; ver también sentencia de 1 de junio de 2017, expediente de radicado N°. 2016-00608-01.



siempre son iguales esos ejemplares, (ii) la cadena de custodia es más rigurosa y garantista frente al E-14 Claveros, y (iii) pese a que los dos ejemplares se presumen legales o válidos, y cierto su contenido, la sana crítica permite al juez de lo electoral asignar mérito probatorio a cada uno de los mismos, sistema que lleva a reconocer mayor credibilidad a la información reportada por el documento cuya seguridad queda resguardada con la intervención de los jurados, de los testigos electorales, de los delegados del Registrador, de la Fuerza Pública y de los claveros, esto es el E-14 Claveros.⁶

Lo concluido por la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la preponderancia probatoria que tiene el Formulario E-14 Claveros respecto del Formulario E-14 Delegados solamente se aplica en los casos en que el operador jurídico cuente con los dos ejemplares y entre ellos existan diferencias en cuanto a los votos computados a las opciones políticas. Por ende, si dentro del acervo probatorio no se cuenta con el primero de esos documentos es viable que el fallador tome para el estudio la votación reportada en el formulario E-14 Delegados que conforme a lo previsto en el artículo 142 del C.E. (Mod. Ley 6/90 Art. 12), cuenta con los presupuestos de igualdad y validez respecto de su par.”⁷

La misma Corporación precisó en relación a la preminencia o superioridad probatoria que recae sobre los diferentes Formularios E-14, que⁸:

“El formulario en comento, se compone de tres ejemplares idénticos: el primero, con destino al arca triclave, denominado o conocido como E-14 Claveros (art. 142 CE, modificado por el art. 12, Ley 6 de 1990), el segundo, dirigido a los Delegados de la RNEC (ibídem) y, el tercero, el de transmisión, ejemplar que debe ser entregado al

⁶ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia de 25 de agosto de 2011. Expediente: 110010328000201000045-00.

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de octubre de 2015, radicado No. 11001-03-28-000-2014-00062-00.

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de junio de 2021, radicado No. 18001-23-33-000-2020-00009-02.



delegado de puesto de votación (encargado de su recolección) para que proceda a transmitir la información allí contenida, al correspondiente centro de procesamiento, conforme a lo estipulado en los artículos 155 y 156 del Código Electoral.

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.**⁹ (Subrayado y negrillas fuera del original),

Así, la Sala reitera que el contenido de los tres ejemplares de tal documento que cumplimentan los jurados de votación debe coincidir, en cuanto la diferencia entre ellos es solo de finalidad-destino. Así, el de claveros sirve de sustento al escrutinio zonal, auxiliar o municipal de primer nivel; el de delegados se digitaliza y publica en la página web de la RNEC, y el de transmisión es la base del preconteo y se entrega a los testigos electorales que lo soliciten para su control. Ahora bien, en cuanto al valor probatorio de estos, se ha aclarado jurisprudencialmente que, en efecto:

(...) es tesis de esta Sección darle mayor valor probatorio al formulario E-14 claveros, por ser el que goza de mayor cadena de custodia, es el que se introduce en el arca triclave y es la referencia para diligenciar el formulario E-24 (...) 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

⁹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 25 de febrero de 2021, exp. 11001-03-28-000-2018-00081-00.



“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. Precisa la Sala que no está variando la postura a que se ha hecho referencia, puesto que tal como se dijo en precedencia, la causa que dio origen a este caso era un error aritmético del formulario E-14 claveros y no una falsedad en el mismo. Entonces, al ser ambos formularios válidos, y encontrarse que el que contiene irregularidades es el E-14 claveros, puede darse valor probatorio al E-14 delegados. Así mismo, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1475 de 2011, que señala 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 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.”, de lo que se tiene que la finalidad de los E-14 delegados es precisamente darle publicidad a los escrutinios, razón por la cual no puede desconocerse su valor probatorio.¹⁰

Y, finalmente, en providencia del 2 de mayo de 2022, la Sección Quinta aclaró que tanto la ley como la jurisprudencia establecen que el E-14 es un solo formulario que se expide en 3 ejemplares, todos válidos, indicando que:

*“...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.***

¹⁰ Consejo de estado. Sección Quinta. Sentencia del 1 de junio de 2017, exp. 25000-23-41-000-2016-00608-01.

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”, hoy en día siendo tres ejemplares del E-14.”¹¹

Conforme lo anterior, es claro para la Sala de Decisión que 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; sin embargo, mientras no exista censura respecto a los demás formularios (E-14 Delegados y E-14 Trasmisión), se presumirán iguales y, en consecuencia, no prevalecerá alguno sobre los demás, salvo que, se reitera, las circunstancias que se acrediten en cada caso en particular hagan necesario un estudio al respecto.

5.4 De los boletines electorales

La Resolución No. 1706 de 8 de mayo de 2019 del Consejo Nacional Electoral, “Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la transparencia de los Escrutinios, el uso eficiente de los recursos públicos destinados al proceso electoral”, dispuso:

ARTICULO PRIMERO: USO OBLIGATORIO DE LAS HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS PUESTAS A DISPOSICIÓN DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS: Con el fin de velar por la transparencia, eficacia y eficiencia, los escrutadores deberán hacer uso de las herramientas tecnológicas que la Registraduría Nacional del Estado Civil y/o el

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de mayo de 2022, radicado No. 11001-03-15-000-2022-00597-01



Consejo Nacional Electoral, en su calidad de secretario técnico y responsable del apoyo logístico y administrativo del proceso electoral, ha puesto a disposición de quienes participan del proceso de escrutinio.

En particular se hace referencia a los equipos para escanear o digitalizar las actas E14 de claveros, así como el software de escrutinio en el que se debe registrar las votaciones, el detalle de las modificaciones, los recuentos; además de los sistemas de autenticación que se implementen, como los lectores biométricos, por enunciar los principales.

PARÁGRAFO: La celeridad del proceso no podrá ser argumento válido para omitir la digitalización y proyección de las actas E14 de claveros.

ARTICULO SEGUNDO: PUBLICACIÓN DE ACTAS DE ESCRUTINIO DE MESA: En cumplimiento del artículo 41 de la ley 1475 de 2011, una vez concluya el escrutinio de mesa, la Registraduría Nacional del Estado Civil, implementará todas las medidas tecnológicas y procedimentales necesarias para que se publiquen, a la mayor brevedad, las imágenes y los archivos planos del cuerpo dirigido a los claveros de las actas de escrutinio de mesa E14 y formulario E11. Los escrutinios podrán instalarse, pero serán suspendidos en tanto se hace la publicación total ordenada anteriormente.

PARÁGRAFO PRIMERO: La Registraduría Nacional del Estado Civil, habilitará un canal especial, para que los auditores de los partidos y movimientos políticos puedan acceder al archivo plano o en formato de datos abiertos de los resultados parciales y finales del denominado pre-conteo, antes que continúe la audiencia de escrutinio el lunes siguiente a las elecciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los boletines expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, durante el denominado pre-conteo, no son de carácter vinculante y tienen mero carácter informativo. Por lo que

no pueden considerarse como documentos electorales que definan una elección.

Los boletines son elementos informativos que no tienen la calidad de documentos electorales, toda vez que no recogen las incidencias del desarrollo del proceso de escrutinio, por lo que puede que en ocasiones la información que suministran no coincida con los resultados finales arrojados en los escrutinios; al respecto ha precisado el Consejo de Estado lo siguiente:

“Los boletines electorales no tienen la calidad de documentos electorales; su carácter es meramente informativo. De esta manera es posible que la información suministrada en estos boletines no coincida con los resultados finales arrojados en los escrutinios caso en el cual, de conformidad con la ley debe tenerse en cuenta los resultados que obran en las actas de escrutinio y no los de los boletines informativos. (...) Los resultados parciales y definitivos de la jornada electoral deben ser comunicados a la opinión pública en procura de demostrar la transparencia del proceso electoral; pero de manera alguna los boletines se asimilan o pueden remplazar a las actas de escrutinio, que son los documentos idóneos en los que se soporta la declaración de la elección. (...) En otras palabras, es probable que la información suministrada por conducto de los boletines pueda cambiar en razón a la propia dinámica de la jornada electoral, por lo que es carga del demandante fundar el cargo no en la mera disparidad de cifras entre el boletín informativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el escrutinio final (como ocurrió en este caso), sino en irregularidades determinadas y concretas que acrediten la apocrifidad o falsedad de los registros electorales con la correspondiente cita y explicación de las normas que resulten violadas.”¹²

Definido lo anterior, corresponde a la Sala de Decisión verificar la demostración, en el caso concreto, del supuesto fáctico expuesto en la demanda.

¹² Consejo de Estado - Sección Quinta. Sentencia del 3 de marzo de 2011. Radicación N°: 11001-03-28-000-2010-00009-01.

6. EL CASO CONCRETO.

6.1 Hechos relevantes probados.

- El 27 de octubre de 2019 se llevaron a cabo las elecciones de autoridades locales para el período Constitucional 2020-2023, y con ocasión del mismo se designaron en el Municipio de Achí como Delegados del Consejo Nacional Electoral para el Escrutinio General a los señores AMILCAR JOSÉ VILLAMIZAR ARIAS y ORLANDO BELTRÁN ZAPATA.

- Los Delegados del Consejo Nacional Electoral remitieron a dicha autoridad electoral por desacuerdo, las reclamaciones presentadas en los escrutinios municipales, al haberse ejecutado actos de violencia que alteraron el orden público en el Municipio de Achí, posteriores a las 4:00 p.m., en los cuales presuntamente se destruyó y/o perdió el material electoral de 22 de las 61 mesas de votación, equivalentes al 39.09% del potencial electoral del mencionado municipio, lo cual se traduce en la posible destrucción de 6724 votos. (Fls. 123 – 134)

- Conforme lo establecido en los numerales 3º y 4º del artículo 265 de la Constitución Política y los artículos 12 numeral 8º y 187 literales b) y c) del Decreto 2241 de 1986, el Consejo Nacional Electoral mediante Auto del 3 de diciembre de 2019 avocó el conocimiento frente al desacuerdo de los delegados y se ordenó la práctica de pruebas (Fls. 81 – 86).

- Mediante Acuerdo No. 008 de 17 de diciembre de 2019, el Consejo Nacional Electoral resolvió el desacuerdo de sus Delegados en el Departamento de Bolívar y declaró la elección del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN como Alcalde del Municipio de Achí – Bolívar, avalado por el Partido Liberal Colombiano para el período Constitucional 2020 – 2023; acto administrativo del que se extrae lo siguiente:

En la página 29 del Acuerdo 008, el CNE consideró que *"De los elementos probatorios aportados, se pudo constatar, que el material electoral no fue*

destruido en su totalidad ya que i) En el preconteo se visualiza el reporte de 53 de las 61 mesas instaladas en el Municipio de Achí, lo que en un principio elevaría a 9 las mesas no reportadas y no a 22 como sugiere la reclamación, y ii) **En este evento los testigos electorales del partido liberal colombiano tomaron fotografías de los formularios E-14 de transmisión, delegados y claveros de las 22 mesas objeto de reclamación.**

En resumen, esta Autoridad Electoral cuenta con los datos reportados el escrutinio de mesa realizado por los jurados en presencia de funcionarios de la Registraduría y testigos electorales de ambos candidatos, la transmisión de los datos, que inmediatamente aparecieron registrados en la página oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil – preconteo-, los códigos de transmisión que otorgan autenticidad a esa transmisión, fotografías de los formularios E-14 de transmisión, claveros y delegado en su totalidad y en original y fotografías de los E-14 tomadas por los testigos electorales.

Del cotejo de los datos transmitidos legalmente por los jurados al momento del escrutinio de mesa, con los que figuran en los E-14 de transmisión digitales de los originales, los cuales fueron remitidos por la Registraduría Municipal de Achí – Bolívar y los datos que figuran en las fotografías tomadas por los testigos electorales, se debe establecer con toda certeza que se trata exactamente de los mismos datos”

Del mismo modo, en el mencionado Acuerdo el CNE en la página 35 indicó que, de las 22 mesas afectadas por actos vandálicos, 17 de ellas cuentan con formularios E-14 de transmisión, claveros y delegados, 1 cuenta con formularios E-14 de transmisión y delegados, 1 cuenta solo con formulario E-14 de transmisión, 1 con formulario E-14 de delegados, y una con formulario E-14 de delegado y claveros, faltando solamente una mesa por Formulario E-14, esto es la mesa 15 de la cabecera municipal. (Fls. 87 – 107)

- El Magistrado del Consejo Nacional Electoral RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA salvó el voto frente al Acuerdo 008 de 2019, en razón a que, en su criterio, ante la destrucción de buena parte del material electoral, que ascendería a algo más del 39%, lo procedente era la repetición de las

elecciones, al configurarse la causal de violencia prevista en el numeral 1º del artículo 275 así como el artículo 288 del CPACA. (Fls. 108 – 114)

- El Asesor Secretario del Consejo Nacional Electoral, el 18 de diciembre de 2020 certificó que, en sesión del 17 de diciembre de 2019, la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral aprobó el Acuerdo No. 008 del 17 de diciembre de 2019 *“Por medio del cual se resuelve el desacuerdo de los Delegados del Consejo Nacional Electoral en el Departamento de BOLÍVAR y se declara la elección de Alcalde del Municipio de Achí – Bolívar para el periodo 2020 – 2023.”*; y que el citado Acuerdo No. 008 del 17 de diciembre de 2019, conforme a lo dispuesto por la Sala Plena, fue notificado en estrados en audiencia pública del 18 de diciembre de 2019, celebrada en el auditorio del Consejo Nacional Electoral ubicado en la calle 26 # 51-50 piso 1, aportando a su vez los audios del desarrollo de dichas audiencias.

- El Registrador Municipal del Estado Civil de Achí – Bolívar señor JORGE MENDOZA SOLAR, dejó constancia de fecha 8 de noviembre de 2019 (Fl. 227), indicando que:

*“El 27 de octubre de 2019, siendo entre las 5:30 pm y 7:00 pm en el municipio de ACHÍ, se formaron disturbios por lo que fue imposible recolectar los E-14 con destino a delegados, consultado con los delegados de puestos que se encontraban en el puestos que se encontraban en el puesto 00 cabecera municipal, se pudo evidenciar que en este puesto de votación no existía recolector por parte de la firma de DISPROEL, en el municipio de ACHÍ se presentó el señor EDUIN ERAZO, la cual estuvo desde el día 27 de octubre de 2019, siendo las dos de la tarde y se ubicó en la biblioteca, consultado vía telefónica al señor EDUIN ERAZO, manifiesta que la instrucción que tenía era que el no debía moverse del lugar de escrutinios, que era donde estaba el punto de digitalización. **Relacionó los puestos con las respectivas mesas que no se recibieron para ser enviadas a digitalización.**”*

CORPORACIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ZONA	PUESTO	MESAS
3-ALCALDE	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 00	00-CABECERA MUNICIPAL	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17
2-ASAMBLEA	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 00	00-CABECERA MUNICIPAL	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17



4-CONCEJO	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 00	00-CABECERA MUNICIPAL	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17
1- GOBERNADOR	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 00	00-CABECERA MUNICIPAL	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17
3-ALCALDE	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 99	01-BOYACA	1,2
2-ASAMBLEA	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 99	01-BOYACA	1,2
4-CONCEJO	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 99	01-BOYACA	1,2
1- GOBERNADOR	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 99	01-BOYACA	1,2
3-ALCALDE	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 99	35-PAYANDE	1,2
2-ASAMBLEA	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 99	35-PAYANDE	1,2
4-CONCEJO	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 99	35-PAYANDE	1,2
1- GOBERNADOR	5-BOLÍVAR	4-ACHÍ	ZONA 99	35-PAYANDE	1,2

- El Secretario de Gobierno del Municipio de Achí certificó el 31 de octubre de 2019, que:

“Que los días 27 y 28 de octubre del presente año no se pudieron iniciar los escrutinios de las elecciones celebradas ese mismo día 27 de octubre de 2019, debido a las graves alteraciones del orden público presentadas en varios puntos del Municipio tales como la quema de documentos y equipos en Alcaldía Municipal, destrucción de material electoral de las 17 mesas de la Cabecera Municipal, la toma por parte de vándalos de la biblioteca Municipal, sitio donde se debían desarrollar los escrutinios, quema de material electoral en el corregimiento Payandé el día 27 de octubre y destrucción de material electoral en Providencia y Algarrobo el día 28 de octubre, lo cual impidió garantizar seguridad a los integrantes de la Comisión Escrutadora e imposibilitó el inicio de dichos escrutinios.

Por falta de Garantías en el Lugar (Biblioteca Municipal) previsto para llevarse a cabo los Escrutinios en el Municipio de Achí Bolívar, fue imposible dar inicio a los escrutinios para preservar la seguridad de los Miembros de las Comisiones Municipales 1 y 2 y demás Testigos Electorales presente en el lugar a realizarse los escrutinios.”

- El 3 de diciembre de 2020, el señor JORGE MENDOZA SOLAR presentó informe requerido en la audiencia inicial, sobre los hechos ocurridos el día 27 de octubre de 2019, así:

“El día 27 de octubre fui informado por los delegado de puesto de la cabecera municipal, que personas desconocidas de la comunidad de Achí entraron, al puesto de votación de la cabecera municipal, arrebatándole los documentos electorales a los jurados de votación y destruyéndolos, el cual fue imposible de controlar por la fuerza pública dentro la documentación afectada fueron los siguiente E-11.E-10.E-14 de claveros y de delegados, dos formularios E-12.E- 17, los votos, estos fueron de las 17 mesas de este puesto, correspondiente a Alcaldía, Gobernación, Asamblea y Consejo, yo me encontraba en el lugar de escrutinios donde escuche unos disparos y los disturbios e igual mente llego a la biblioteca (sitio de escrutinios) donde me encontraba un jurado con unos votos de Gobernación, pocos minutos llegaron las mismas persona al lugar de escrutinio tumbaron la puerta, nos encerramos en los baños donde estos también llegaron encapuchados luego proceden a decirnos que no saliéramos de los baños, cuando salimos de los baños el equipo de digitalización de E-14 de delegados estaba destruido, nos tocó de pasarnos a la estación de policía donde amanecimos y fuimos informador por los delegados de los corregimiento de los corregimientos de payande, algarrobo y providencia que la comunidad le habían quitado el materia electoral y quemado, con el apoyo de la Policía Nacional, ESMAD, Ejercito Nacional, el día 28 de octubre después de un comité de seguimiento electoral que se realizó en las instalaciones de la Estación de Policía del Municipio de Achí con la presencia de Policía Nacional, ESMAD, Ejercito Nacional, Alcalde del Municipio, Los dos Candidatos a la Alcaldía, Registrador, entre otros líderes de la comunidad, logramos recibir el material electoral de los demás corregimiento de materia electoral y trasladarlo a Cartagena donde se llevaron los escrutinios, como lo había pedido el doctor HERIBERTO TRIANA, Delegado Departamental del Registrador Nacional, ya que había sido una decisión tomada en el Comité de Seguimiento Electoral Departamental

Cabe anotar que en el lugar de escrutinios había cámaras de seguridad la cual el teniente de la policía de Achí me informó que ya los videos lo tenía el intendente de la SIJIN de apellido SALÓN.”

- La Comisión Escrutadora Municipal de Achí mediante Resolución No. 2 de 4 de noviembre de 2019 resolvió rechazar una reclamación presentada en la Mesa 17, Puesto 00 Cabecera Municipal, Zona 00 del Municipio de Achí – Bolívar. (Fl. 137 - 138)
- La Comisión Escrutadora General de Bolívar mediante Resolución No. 56 de 25 de noviembre de 2019 resolvió rechazar una reclamación presentada en la Mesa 1, Puesto 00 Cabecera Municipal, Zona 00 del Municipio de Achí – Bolívar, acogiendo los argumentos expuestos en el desacuerdo enviado al Consejo Nacional Electoral en relación con dicho escrutinio. (Fl. 228 – 229)
- La Comisión Escrutadora General de Bolívar mediante Resolución No. 58 de 25 de noviembre de 2019, resolvió un recurso de apelación concedido en el escrutinio de la instancia anterior sobre la reclamación presentada en la Mesa 1, Puesto 00 Cabecera Municipal, Zona 00 del Municipio de Achí – Bolívar, decidiendo rechazar dicha reclamación ya que esa comisión no tiene competencia para excluir votos debidamente escrutados, ni anular actos administrativos expedidos por las comisiones escrutadoras de Achí, ello corresponde a la jurisdicción contenciosa. (Fl. 230 - 231)
- En respuesta a requerimiento del CNE, el 4 de diciembre de 2019 la Registradora Municipal del Estado Civil de Achí – Bolívar LEYNIS GONZÁLEZ RUIZ, remitió copias de los E-14 de transmisión para las elecciones de Alcaldía de las mesas 1,2,3,4,5,6,7,8,10,11,12,13,14,16 y 17 de la Cabecera Municipal; otros E-14 fueron enviados por petición del Registrador Jorge Mendoza a la Delegación Departamental, los cuales son mesa 1 y 2 de Puerto Venecia, mesas 1 y 2 de Rionegro, mesa 1 de Algarrobo y mesas 1 y 2 de Providencia. (Fls. 273 – 303)
- La Registraduría Nacional del Estado Civil aportó al plenario, copia de 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; los cuales coinciden con los aportados en el expediente administrativo No. 35747-19 del CNE; no se aportaron los Formularios E-14 de Transmisión de las mesas 9 y

15 de dicho puesto, así como tampoco las correspondientes a las mesas de los puestos de los corregimientos de El Algarrobo, Payande y Providencia.

- Dentro del expediente administrativo No. 35747-19 del CNE, se aportaron los Formularios E-14 de Delegados para ALCALDÍA, de las mesas 1 y 2 de Providencia, y de la mesa 1 de El Algarrobo.

- En Acta 01 de 28 de octubre de 2019, quedó establecido que en la biblioteca del municipio de Achí, la Comisión Escrutadora conformada por el Registrador Delegado de Achí, el Alcalde Municipal y el Juez Promiscuo Municipal de Achí, recibieron los pliegos electorales de las elecciones regionales llevadas a cabo el 27 de octubre, debido a que se presentaron desordenes o desmanes por personas que ingresaron en la Institución Educativa Ricardo Castellar Barrios, y procedieron a quemar todo el material electoral después de cerrar la contienda; se dejó constancia que los materiales electorales de Algarrobo, Payande, Providencia y la Cabecera Municipal, fueron quemados por personas desconocidas. (Fls. 347 – 350)

- Mediante Resolución No. 009 de 29 de octubre de 2019, el Registrador Municipal del Estado Civil de Achí – Bolívar, en atención a la alteración del orden público en dicha municipalidad, fijó como lugar para realizar los Escrutinios de Alcaldía, entre otras autoridades locales, la ciudad de Cartagena, en el barrio Pie de la Popa. (Fl. 351)

- El Comandante de la Estación de Policía de Achí, Intendente EMIRO CHAMORRO HERNÁNDEZ, en respuesta a derecho de petición, el día 5 de noviembre de 2019 informó que *“...el día 27 de octubre de 2019, se llevó a cabo el certamen electoral para elegir los gobernantes Departamentales y Locales, donde nuestra institución al mando del suscrito, brindamos el acompañamiento y seguridad en las mesas de votaciones del plantel educativo Ricardo Castelar Barrios ubicado en el casco urbano del municipio, donde se presentaron alteraciones de orden público debido a que una gran multitud de cuatrocientas (400) personas aproximadamente ingresaron en forma violenta a la Institución educativa Ricardo Castelar Barrios por la parte trasera y posteriormente a los salones donde se llevaba*

a cabo el conteo de votos, igualmente este grupo de personas causa daños materiales a las instalaciones de la Registraduría, Biblioteca, Alcaldía municipal, desconociendo los motivos de estas actuaciones por este gran número de personas.” (Fl. 570)

- La Fiscalía Seccional 53 con Funciones de Coordinadora de la Unidad de Administración Pública, informó que se adelanta noticia criminal 1343061044989019-80081, seguida en averiguación de responsable, por la presunta conducta punible de Perturbación a Certamen Democrático, por hechos ocurridos en el Municipio de Achí – Bolívar en el año 2019. (Fl. 766 – 767)

- De los Boletines de las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2019 aportados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, se tiene que la información de la votación obtenida por los candidatos a la Alcaldía del Municipio de Achí, fue colgada en la página web de la Registraduría Nacional de manera global, sin precisarse mesa a mesa el número de votos obtenido por cada candidato.

- El Gerente de Informática de la Registraduría Nacional del Estado Civil remitió copia de los formatos de recepción telefónica de los resultados electorales para la Alcaldía de Achí del 27 de octubre de 2019, informando sobre los mismos lo siguiente:

“... los FRT – Formato de Recepción Telefónica, es un formato de trabajo sin valor oficial, el cual es utilizado por el contratista en el proceso de preconteo, este formato es usado para registrar y procesar los resultados de las mesas de votación en la consolidación preliminar de votos, cuyos resultados no son vinculantes en la elección.”

- El REGISTRADOR MUNICIPAL DEL ESTADO CIVIL de Achí Bolívar allegó al plenario inventario de los elementos, documentos y material electoral que resultó destruido por los actos de violencia en los puestos de votación de la Cabecera Municipal, El Algarrobo, Payande y Providencia como

consecuencia de los hechos acaecidos en dicho municipio el día 27 y 28 de octubre de 2019:

Documentos Electorales de la Zona 00 Puesto 00 Cabecera Municipal

E-10 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DIECISIETE)
E-11 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DIECISIETE)
E-12 DESTRUIDO (NUMERO FORMULARIOS DOS)
CUENTA VOTOS DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DIECISIETE)
E -14ALC- CLAVERO DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DIECISIETE)
E -14ALC- DELGADO DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DIECISIETE)
E-14 ALC- TRASMISIÓN FUERON ENVIADO AL CNE TODAS LA MESAS)
E-17 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DIECISIETE)
E-18 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DIECISIETE)

Documentos Electorales de la Zona 99 Puesto 13 El Algarrobo

E-10 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS UNA)
E-11 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS UNA)
E-12 DESTRUIDO (NUMERO FORMULARIOS UNO)
E-14 ALC- CLAVERO DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS UNA)
E-14 ALC-DELGADO ENTREGADO EN DIGITALIZACIÓN EN CARTAGENA
E-14 ALC-TRASMISIÓN FUERON ENVIADO AL CNE TODAS LA MESAS)
E-17 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS UNA)
E-18 ENTREGADOS A LOS JURADOS DE VOTACIÓN

Documentos Electorales de la Zona 99 Puesto 35 Payande

E-10 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-11 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-12 DESTRUIDO (NUMERO FORMULARIOS UNO)
E -14ALC- CLAVERO DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-14 ALC- DELGADO DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-14 ALC-TRASMISIÓN DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-17 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)

E-18 ENTREGADOS A LOS JURADOS DE VOTACIÓN

Documentos Electorales de la Zona 99 Puesto 42 Providencia

E-10 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-11 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-12 DESTRUIDO (NUMERO FORMULARIOS UNO)
E-14 ALC - CLAVERO DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-14 ALC- DELGADO ENTREGADO EN DIGITALIZACIÓN EN CARTAGENA
E-14 ALC-TRASMISIÓN FUERON ENVIADO AL CNE (TODAS LA MESAS)
E-17 DESTRUIDO (NUMERO DE MESAS DOS)
E-18 ENTREGADOS A LOS JURADOS DE VOTACIÓN

- Del expediente administrativo radicado No. 35747-19 del Consejo Nacional Electoral, se desprende que el potencial electoral total de las circunscripciones electorales de cabecera y corregimientos del Municipio de Achí, equivale a 17.200 electores; de los cuales se tiene que en los puestos de votación afectados por actos de violencia, el potencial electoral asciende a 6724 electores, lo que equivale a un 39.09% del potencial electoral total, como se relaciona a continuación:

MUNICIPIO	NOMBRE PUESTO	MUJERES	HOMBRES	POT TOT	MESAS
ACHÍ	CABECERA MUNICIPAL	2500	3004	5504	17
ACHÍ	EL ALGARROBO	121	172	293	1
ACHÍ	PAYANDE	215	261	476	2
ACHÍ	PROVIDENCIA	212	239	451	2
TOTALES				6724	22

- Se recibieron los testimonios de los Delegados de los diferentes puestos de votación de las elecciones del 27 de octubre de 2019, llevadas a cabo en el Municipio de Achí, señores ELIZABETH CHÁVEZ PALENCIA, JOSÉ ELÍAS NADJAR BADRAN, JOSÉ MANUEL TEHERAN SERPA, OSCAR EDUARDO GENES ZUÑIGA, CLARENA MENDOZA VITOLA, MARIENA PÉREZ QUIROZ y CAROLINA SERPA ARRIETA; los cuales coincidieron al declarar, que en las elecciones del 27 de octubre de 2019 en los diferentes puestos de votación, transcurrió la

jornada electoral y el respectivo escrutinio de ALCALDÍA y GOBERNACIÓN en completa normalidad hasta antes de las 5:30 p.m. del mismo día, después de dicha hora en los puestos de votación de la Cabecera Municipal, y de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, se presentó una turba enardecida de personas destruyendo gran parte del material electoral y equipos de digitalización.

Declararon que los Formularios E – 14 de Transmisión de las mesas de los puestos de votación de la Cabecera Municipal, y de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, lograron ser entregados y transmitidos en cumplimiento del Plan Puntilla.

La Delegada del puesto de votación del corregimiento EL Algarrobo, manifestó que cuando se dieron los hechos de violencia, una compañera funcionaria de la Registraduría tomó los E-14 de Delegados y Transmisión y los aseguró, haciendo su entrega al competente dos o tres días después.

- El Registrador Municipal de Achí – Bolívar rindió testimonio, manifestando que, el día de la jornada electoral de autoridades locales, 27 de octubre de 2019, el proceso de votación transcurrió en total normalidad tanto en la cabecera municipal, como en los corregimientos de Achí, no obstante, después de cerrados los puestos de votación a las 4:00 p.m. y habiéndose iniciado el conteo de votos de Gobernadores y Alcaldes, para luego continuar con las Corporaciones Públicas, una turba enardecida irrumpió en el puesto de votación de la Cabecera Municipal, así como de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, destruyendo material electoral como los Formularios E-14 de Claveros y Delegados, así como los Formularios E-10, E-11 y E-12, y equipos de digitalización, quedando solo a salvo los Formularios E-14 de Transmisión.

Señala que los Formularios E-14 de Transmisión se salvaron de ser destruidos, porque el funcionario contratado por la Registraduría para recogerlos una vez iban terminando el conteo, pasó por ellos, lo que no sucedió con el encargado de recoger los Formularios E-14 de Delegados, pues el contratista

no se presentó oportunamente a los puestos de votación donde debía cumplir su función.

Indica que los E-14 de Transmisión fueron asegurados por la señora DAYURIS, quien para el momento estaba contratada por la Registraduría, y los mantuvo en su poder hasta que pudo entregarlos en Cartagena donde se realizó el escrutinio; expone que no precisa cuánto tiempo mantuvo dichos formularios en su poder la señora Dayuris, tal vez dos o tres días mientras se superó la situación de violencia.

Declaró que no se realizó el escrutinio de la cabecera municipal, ni de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, en razón a que solo se salvaron los Formularios E-14 de Transmisión, y estos no son documentos válidos para escrutinios, pues son de simple información y para ejecutar el "Plan Puntilla", que consiste en ubicar dichos formularios en un lugar visible del puesto de votación, para que los interesados puedan conocerlos, sin embargo ello no fue posible por la situación de orden público que se vivió.

Manifestó también el Registrador Municipal, que terminado el escrutinio municipal en Cartagena, resueltas las reposiciones y concedidas las apelaciones, remitió toda la documentación electoral de que disponía a la Comisión Departamental, en la que no se presentó acuerdo entre los Delegados para resolver las reclamaciones presentadas, remitiéndose el asunto al Consejo Nacional Electoral para lo de su competencia; el 10 de diciembre fue citado por dicha autoridad electoral a rendir versión libre, donde fue indagado sobre la razón por la que no realizó los escrutinios con los E-14 de Transmisión, a lo que respondió que dichos formatos no eran documentos electorales, recibiendo como respuesta que el Consejo Nacional Electoral había sacado una Resolución dando validez a los mismos para los escrutinios.

6.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Persigue la parte accionante la nulidad del acto de elección del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN, elegido como Alcalde del Municipio de Achí-Bolívar para el período 2020 – 2023, por cuanto presuntamente está incurso 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, Payande y Providencia, afectando un potencial de electores del 39,09%.

La parte demandada considera que se deben negar las pretensiones de la demanda, como quiera que con la expedición del acto de elección del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN, no se violó ninguna norma superior, ni existió vulneración de los derechos de los sufragantes, toda vez que la destrucción del material electoral ocurrido en las elecciones de Alcalde Municipal de Achí, no afectó un potencial electoral de 6.688 personas, teniendo en cuenta que su voluntad popular se vio plasmada en los Formularios E-14 de Transmisión que no fueron destruidos y que el CNE cotejó con las fotografías tomadas por los testigos electorales de los Formularios E-14 de Claveros y Delegados, así como de información contenida en los boletines publicados por la RNEC.

El Representante del Ministerio Público solicitó se despachen favorablemente las pretensiones del actor, y se declare la nulidad del acto de elección de Achí, por estar inmerso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, debido a que se demostró la ocurrencia de actos violentos en el Municipio de Achí el día 27 de octubre de 2019, ocasionados por una turba enardecida que irrumpió en los puestos de votación de la Cabecera Municipal y los corregimientos de El Algarrobo, Payande y Providencia, en momentos en que se estaba llevando a cabo el conteo de votos, destruyendo los equipos de cómputo y los documentos electorales, incluidos los E-14 de Claveros y Delegados, así como los formularios E-10, E-11 y E-12, quedando solo los Formularios E-14 de Trasmisión, razón por la que no fue posible realizar el escrutinio municipal con respecto a 22 puestos de votación objeto del acto perturbador.

Anota que por disposición legal, los resultados de la votación se registrarán en dos actas (formularios E-14), ambos con plena validez, uno con destino a los claveros y otro a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil; así el E-14 de claveros es el documento idóneo para el escrutinio toda vez que con el mismo se garantiza la cadena de custodia, y a falta de este, solo puede utilizarse con plena validez del E-14 de delegados; y consideró que los E – 14 de Trasmisión válidos para el proceso de escrutinios, ya que no se garantiza su cadena de custodia, pues son documentos simplemente informativos.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados en el presente proceso.

Como se indicó en precedencia, en lo que atañe al hecho constitutivo de la causal de anulación consagrada en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, consistente en la destrucción mediante violencia de documentos, elementos o material electoral, se tiene que, dichas expresiones comprenden tanto los documentos electorales propiamente dichos como las tarjetas electorales y los formularios diseñados por la Registraduría para registrar la instalación de las mesas y la asistencia de los jurados, las personas habilitadas para sufragar y las que efectivamente sufragaron, los votos depositados a favor de cada candidato y cada partido, movimiento o grupo significativo de personas durante los escrutinios, etc.; o del ejercicio de la violencia o sabotaje contra dicho material, o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.

Precisa la Sala, que la normativa reguladora de la causal en estudio, no señala qué porcentaje del material electoral debe afectarse, para que sea procedente declarar la nulidad de la elección. Sin embargo, del contenido del artículo 287 del CPACA, se puede inferir con claridad, que en aplicación del principio de la eficacia del voto y el respeto de la voluntad mayoritaria de los electores; el juez contencioso sólo podría anular la elección popular, cuando la violencia descrita en el numeral segundo del artículo 275

ejusdem, sea de tal entidad que pueda incidir en el resultado electoral; admitir lo contrario, sería dejar a la discrecionalidad del juez contencioso decidir cuándo anular una elección, por violación ejercida sobre el material electoral; lo cual podría restar objetividad y transparencia a la decisión judicial; por ello, itera la Sala, es necesario aplicar la regla contemplada en el artículo 287 citado en precedencia; pues ella genera mayor objetividad, seguridad y garantía para el respeto de la voluntad popular.

Por otra parte, conviene precisar que, si como consecuencia de la aplicación del artículo 287 del CPACA, frente a la prosperidad de la causal segunda contemplada en el artículo 275 ídem; es necesario repetir la elección en el puesto o puestos donde se presentaron los actos de violencia, o por el contrario, se debe repetir en toda la circunscripción electoral.

Sobre lo anterior, la Sala, considera 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.

En igual sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha interpretado que el inciso segundo de la norma en mención es aplicable a la causal de nulidad electoral proveniente de la violencia, sea contra las personas – numeral 1º artículo 275- o contra las cosas – numeral 2º artículo 275 ídem-¹³; lo anterior, por cuanto 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.

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de mayo de 2022, radicado No. 11001-03-15-000-2022-00597-01.

Conforme lo indicado, procede la Sala de Decisión a determinar si de los hechos probados relacionados, se evidencia que el acto de elección del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN como Alcalde del Municipio de Achí – Bolívar para el período 2020-2023, se encuentra incurso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, por haberse presuntamente destruido los documentos electorales correspondientes a los puesto de votación de la Cabecera Municipal y de los corregimiento de El Algarrobo, Providencia y Payande.

En ese sentido, se probó en el plenario lo siguiente:

El 27 de octubre de 2019 se celebraron las elecciones de Autoridades Locales en el territorio Nacional; con ocasión a dicho certamen se designaron en el Municipio de Achí como Delegados del Consejo Nacional Electoral para el Escrutinio General a los señores AMILCAR JOSÉ VILLAMIZAR ARIAS y ORLANDO BELTRÁN ZAPATA. Los Delegados del CNE remitieron a dicha autoridad electoral por desacuerdo, reclamaciones presentadas en los escrutinios municipales, al haberse ejecutado actos de violencia que alteraron el orden público en el Municipio de Achí ocurridos con posterioridad a las 4:00 p.m., en los cuales presuntamente se destruyó y/o perdió el material electoral de 22 de las 61 mesas de votación de esa circunscripción electoral, equivalentes al 39.09% del potencial electoral del mencionado municipio, lo cual se traduce en la posible destrucción de 6724 votos.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral mediante Auto del 3 de diciembre de 2019 avocó el conocimiento frente al desacuerdo de los Delegados y ordenó la práctica de pruebas, resolviendo el mismo mediante Acuerdo No. 008 de 17 de diciembre de 2019, acto administrativo por el cual se declaró la elección del señor JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN como Alcalde del Municipio de Achí – Bolívar, avalado por el Partido Liberal Colombiano para el período Constitucional 2020 – 2023, considerando, entre otras cosas, que: el material electoral no fue destruido en su totalidad ya que i) en el preconteo se visualizó el reporte de 53 de las 61 mesas instaladas en el Municipio de Achí, lo que en un principio elevaría a 9 las mesas no

reportadas y no a 22 como sugiere la reclamación, y ii) en ese evento los testigos electorales del Partido Liberal colombiano tomaron fotografías de los formularios E-14 de trasmisión, Delegados y Claveros de las 22 mesas objeto de reclamación, contando con los datos reportados en el escrutinio de mesa realizado por los jurados en presencia de funcionarios de la Registraduría y testigos electorales de ambos candidatos, la trasmisión de los datos, que inmediatamente aparecieron registrados en la página oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil – preconteo-, los códigos de trasmisión que otorgan autenticidad a esa trasmisión.

El Magistrado del Consejo Nacional Electoral RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA salvó el voto frente al Acuerdo 008 de 2019, en razón a que, en su criterio, ante la destrucción de buena parte del material electoral, que ascendería a algo más del 39%, lo procedente era la repetición de las elecciones.

El Acuerdo acusado fue expedido por la Sala Plena del CNE, en sesión del 17 de diciembre de 2019, y notificado en estrados en audiencia pública del 18 de diciembre de 2019, celebrada en el auditorio del Consejo Nacional Electoral ubicado en la calle 26 # 51-50 piso 1.

Aunado a lo anterior, de los testimonios rendidos por los Delegados de la RNEC y del Registrador Municipal de Achí para la época de las elecciones, advierte la Sala que los mismos coinciden en relatar que, la jornada electoral y escrutinios de las elecciones de ALCALDÍA y GOBERNACIÓN ,celebradas el 27 de octubre de 2019 en los diferentes puestos de votación, transcurrió en completa normalidad hasta antes de las 5:30 p.m. del mismo día, después de dicha hora en los puestos de votación de la Cabecera Municipal, y de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, se presentó una turba enardecida de personas destruyendo gran parte del material electoral y equipos de digitalización; y que los Formularios E – 14 de Trasmisión de las mesas de los puestos de votación de la Cabecera Municipal, y de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, lograron ser entregados y transmitidos en cumplimiento del Plan Puntilla.

Además, el Registrador Municipal manifestó que, los E-14 de Transmisión fueron asegurados por la señora DAYURIS, quien para el momento estaba contratada por la Registraduría, y los mantuvo en su poder hasta que pudo entregarlos en Cartagena donde se realizó el escrutinio; expone que no precisa cuanto tiempo mantuvo dichos formularios en su poder la señora Dayuris, tal vez dos o tres días mientras se superó la situación de violencia.

Ahora bien, del inventario del material electoral destruido en las elecciones de autoridades locales del Municipio de Achí, allegado por el Registrador Municipal, observa la Sala que se destruyeron los siguientes formularios electorales:

- **En la Cabecera Municipal:** los Formularios E-10, E-11, E-14 de Claveros y Delegados, E-17 y E-18, y el cuenta votos de las 17 mesas; dos Formularios E-12; el Formulario E-14 ALC Transmisión de las 17 mesas fue enviado al CNE.

- **El Algarrobo:** los Formularios E-10, E-11, E-12, E-14 de Claveros y E-17 de la mesa única de dicho puesto de votación; el Formulario E-14 ALC Delegados fue entregado en digitalización en Cartagena, y el E-14 de Transmisión fue enviado al CNE; el E-18 fue entregado a los jurados de votación.

- **Payande:** los Formularios E-10, E-11, E-12, E-14 de Claveros, Delegados y Transmisión, y E-17 de las dos mesas de dicho puesto; el E-18 fue entregado a los jurados de votación.

- **Providencia:** los Formularios E-10, E-11, E-12, E-14 de Claveros, y E-17 de las dos mesas de dicho puesto; los Formularios E-14 de Delegado fueron entregados en digitalización en Cartagena y los de Transmisión fueron enviados al CNE; el E-18 fue entregado a los jurados de votación.

Por su parte, la RNEC aportó al plenario, copia de 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; los cuales coinciden con los aportados en el expediente administrativo No. 35747-19 del CNE; no se aportaron los Formularios E-14 de Transmisión de las mesas 9 y 15 de dicho

puesto, así como tampoco las correspondientes a las mesas de los puestos de los corregimientos de El Algarrobo, Payande y Providencia; y dentro del expediente administrativo No. 35747-19 del CNE, se aportaron los Formularios E-14 de Delegados para ALCALDÍA, de las mesas 1 y 2 de Providencia, y de la mesa 1 de El Algarrobo.

Por otra lado, la RNEC aportó también los boletines de las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2019, pero la información de la votación obtenida por los candidatos fue colgada en la página web de la Registraduría Nacional de manera global, sin precisarse mesa a mesa el número de votos obtenido por cada candidato; no obstante, ello se torna irrelevante en atención a que, como se citó en el marco normativo y jurisprudencial, estos documentos no son de carácter vinculante, son netamente informativos y no tienen la virtualidad de definir una elección.

Igualmente, el Gerente de Informática de la Registraduría Nacional del Estado Civil remitió copia de los formatos de recepción telefónica de los resultados electorales para la Alcaldía de Achí del 27 de octubre de 2019, los cuales son usados para registrar y procesar los resultados de las mesas de votación en la consolidación preliminar de votos.

Es evidente entonces para esta Magistratura, que está acreditado que hubo actos de violencia en el material electoral en las 22 mesas de votación distribuidas en la Cabecera Municipal y de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, del Municipio de Achí – Bolívar, señaladas por el actor.

Es dable precisar que, por un lado, el actor señala que los actos de violencia ocurrieron en las 22 mesas plurinombradas, y a su turno el accionado alega que si bien hubo actos de violencia, los mismos no afectaron la totalidad de los documentos electorales de dichas mesas; frente a lo anterior, la Sala acota, que para que se configure la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 275 del CPACA, deben concurrir elementos cuantitativos y cualitativos; el primero, se refiere a que las afectaciones generadas por los hechos de violencia, tengan la entidad de incidir en el

resultado de las elecciones -lo cual se configura en el sub judge, teniendo en cuenta que los actos de violencia afectaron un potencial electoral de 6724 ciudadanos habilitados para sufragar; siendo el potencial electoral total de dicha circunscripción de 17200 ciudadanos; al tiempo que 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 vez, en cuanto al elemento cualitativo, este hace referencia a la clase de material electoral afectado por actos de violencia, y su relevancia a la hora de decidir una elección; así se tiene que, si bien en el sub examine se probó que los actos de violencia ocurridos en el Municipio de Achí afectaron el material electoral de 22 mesas de votación de los diferentes puestos, no todos los documentos destruidos tenían la virtualidad de ser definitivos al momento de la declaratoria de la elección de Alcalde; siendo entonces necesario precisar en el plenario, cuales documentos electorales relevantes para decidir la elección de Alcalde, no fueron destruidos en dichos puestos de votación.

Como se advirtió del inventario relacionado por el entonces Registrador Municipal de Achí, así como de la revisión del expediente administrativo aportado por el Consejo Nacional Electoral, 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; salvándose 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; 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; también se salvaron los E-14 de Delegados de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia.

Así las cosas, de los elementos probatorios aportados, se pudo establecer que, no todo el material electoral fue destruido, pues se lograron salvar Formularios E-14 de Transmisión del puesto de votación de la Cabecera Municipal, mesas 1 a 8, 10 a 14, y 16 y 17; así como los E-14 de Delegados de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia; igualmente, se logró transmitir la información de la mesa 9 del puesto de votación de la Cabecera Municipal, y la mesa 1 del Corregimiento de Payande; aunado a ello, tanto el entonces Registrador Municipal, como los Delegados de la RNEC declararon que los Formularios E – 14 de Transmisión de las mesas de los puestos de votación de la Cabecera Municipal, y de los corregimientos de El Algarrobo, Providencia y Payande, lograron ser entregados y transmitidos en cumplimiento del Plan Puntilla, al correspondiente centro de procesamiento, conforme a lo estipulado en los artículos 155 y 156 del Código Electoral, antes de que se dieran los hechos de violencia que ocasionaron la destrucción del restante material electoral.

En virtud de lo expuesto, y tal como se precisó, para esta Magistratura los escrutinios deben practicarse con fundamento en el Formulario 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; sin embargo, los Formularios E-14 de Delegados y de Trasmisión aportados al plenario, al haber cumplido con su finalidad, la cual consistía en garantizar la transparencia y publicidad en los escrutinios, al no haber sido objeto de destrucción por los hechos violentos acontecidos en esa municipalidad, no existir prueba que acredite su manipulación o alteración, así como tampoco existir censuras respecto al contenido de los mismos; **se presumen iguales** y, en consecuencia, conservan en esta oportunidad el mismo valor probatorio que el de claveros, razón por la cual podían ser tenidos en cuenta por la autoridad electoral para determinar la elección de Alcalde Municipal; tal como lo indicó el Consejo de Estado en la sentencia del 12 de mayo de 2022, proferida dentro del proceso radicado No. 11001-03-15-000-2022-00597-01, citada en el marco jurisprudencial.

En efecto, advierte esta Corporación que no existe justificación para excluir la votación reflejada en los mencionados formularios electorales, y

considerada por el Consejo Nacional Electoral al expedir el acto de elección demandado, en razón a que su valoración constituye una garantía de legalidad y legitimidad a efectos de conservar la voluntad popular contenida en los mismos, que en atención al principio de eficacia del voto, dicha voluntad prima sobre cualquier formalismo¹⁴.

Precisa la Sala, que si bien es cierto, el procedimiento electoral es reglado; ello debe entenderse dentro del marco que garantice principios como la primacía de lo sustancial, la eficacia del voto, el respeto de la voluntad popular y los mismos principios orientadores de la actividad electoral; de tal manera, que como en el sub judge, cuando acontecieron los actos de violencia, ya se habían realizado los escrutinios de mesa para alcalde, y los mismos fueron enviados a la autoridad electoral; así, a juicio de la Sala, resultaron válidos para realizar los escrutinios finales, bajo esas circunstancias de violencia, los Formularios E 14 de Trasmisión; dada la inexistencia de los Formularios E-14 de claveros.

Por lo indicado, en el presente caso al tenerse en cuenta la información contenida en los Formularios E-14 de Trasmisión y Delegados, y valorarse en conjunto con los Formatos de recepción telefónica (FRT.), se obtuvo el total de 16 mesas de la Cabecera Municipal, 1 mesa del puesto de votación del Corregimiento de Payande y las mesas de los puestos de votación de los corregimientos de El Algarrobo y Providencia; y sumando los valores consolidados en el Formulario E-26 de Alcalde, expedido por la Comisión General del Departamento de Bolívar que no fueron objeto de reclamación, se lograron extraer los siguientes datos:

Partido Político	Candidato	E-26	E-14	Total
Liberal Colombiano	JUAN CARLOS BECERRA GUZMÁN	4.268	2.226	6.494

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de octubre de 2015, radicado No. 2014-00048-00.

Centro Democrático	YEIMIS ROJAS ROJAS	3.548	2.109	5.657

De lo anterior se tiene que, el demandado obtuvo 6494 votos y el candidato que quedó en segundo lugar de votación, obtuvo 5657 votos; existiendo una diferencia de 837 votos entre ambos; a su turno los actos de violencia no afectaron un potencial electoral de 6.688 ciudadanos habilitados para sufragar en las 22 mesas de los puestos de votación referenciados, como lo expuso la parte actora, teniendo en cuenta que solo se destruyó completamente el material electoral de la mesa No. 15 de la Cabecera Municipal y la mesa No. 2 de Payandé.

Por lo anterior, a juicio de esta Corporación, los actos de violencia acreditados, no tienen la entidad suficiente de incidir en el resultado de la elección, en razón a que, si bien se destruyeron los formularios E-10 (lista de sufragantes habilitados para votar) de dichas mesas, es posible determinar que el promedio de sufragantes habilitados por mesa en la cabecera correspondía a 360, y en el censo del corregimiento de Payande se encontraban habilitadas 476 personas, por lo que el promedio de mesa era de 238 sufragantes.

Así las cosas, sumados los promedios de los sufragantes habilitados para votar en las mesas cuyo material electoral se destruyó completamente, dan cuenta que los mismos no superan los 598 sufragantes, lo que permite concluir que no inciden en el resultado electoral, debido a que no supera la diferencia de 837 votos existentes entre los candidatos con la mayor votación; debiendo en ese sentido la esta Magistratura denegar la pretensión de nulidad deprecada.

Recapitulando, la Sala de Decisión negará las pretensiones de la demanda frente al acto de elección acusado, al no configurarse la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, por cuanto si bien es cierto, se probó que se generaron hechos de violencia que afectaron el material electoral en los puestos de votación de la Cabecera Municipal y los corregimientos de Payande, El Algarrobo y Providencia; también lo es que, solo se afectaron totalmente 2 mesas, de las 22 alegadas por la parte

actora, lo que como se indicó en precedencia, no tiene la entidad suficiente de incidir en el resultado electoral.

6.2.2 De otros actos objeto de anulación

Solicita la parte demandante la nulidad de los siguientes actos: Auto de 3 de diciembre de 2019 por el cual el Consejo Nacional Electoral avoca conocimiento del desacuerdo de sus Delegados; Formularios E-24 ALC y E-26 ALC; y Resolución No. 2 de 4 de noviembre de 2019 expedida por la Comisión Escrutadora Municipal de Achí – Bolívar por la cual se rechazó una reclamación.

Respecto de dichos actos administrativos, la Corporación se inhibirá para efectuar un control judicial, con fundamento en el artículo 139 del CPACA que consagró que serán susceptibles del presente medio de control en elecciones por voto popular, aquellas decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, y los actos administrativos relacionados no deciden de fondo sobre los supuestos previstos en la norma.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. FALLA

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de ineptitud de la demanda por indebida individualización y formulación de las pretensiones, y falta de integración del petitum, propuesta por la parte demandada, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de Nulidad Electoral promovió el señor YEIMIS ROJAS ROJAS contra el acto de elección del señor JUAN CARLOS BECERRA

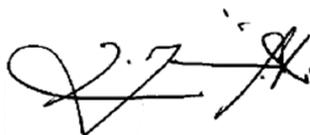
GUZMÁN, como ALCALDE del Municipio de Achí – Bolívar para el período 2020-2023, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Se **INHIBE** la Sala de Decisión para efectuar control de legalidad respecto del Auto de 3 de diciembre de 2019 por el cual el Consejo Nacional Electoral avoca conocimiento del desacuerdo de sus Delegados; Formularios E-24 ALC y E-26 ALC; y Resolución No. 2 de 4 de noviembre de 2019 expedida por la Comisión Escrutadora Municipal de Achí – Bolívar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

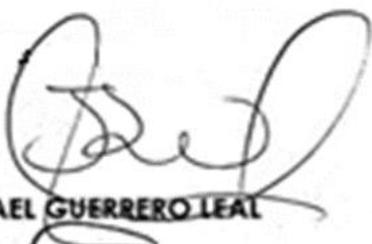
CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, previa las anotaciones de rigor, **ARCHIVAR** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS



LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA