

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil diez (2010)

Radicación número: 52001-23-31-000-2007-00267-01

Actor: ELCÍAS HURTADO SÁNCHEZ

Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE EL CHARCO

Procede la Sala a resolver el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 11 de septiembre de 2009 por la Sala Sexta del Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual confirmó el fallo que negó las pretensiones de la demanda proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto el 15 de julio de 2009.

I. ANTECEDENTES
1. LA DEMANDA

A.- PRETENSIONES

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad electoral, el señor Elcías Hurtado Sánchez presentó demanda contra el acto de elección del señor William Ernesto Peñaranda Oliveros como Alcalde del municipio de El Charco (departamento de Nariño) para el período 2008-2011, en la cual solicitó:

1. Se anule el acto administrativo declaratorio de la elección de 3 de noviembre de 2007 y las resoluciones expedidas por la comisión escrutadora municipal durante el proceso de escrutinio, las actas de escrutinios, las actas de los jurados de votación de las mesas 2 a 4, 8, 9 y 11 de la cabecera municipal de El Charco y de las mesas 1 y 2 de la vereda de San José del Tapaje, la mesa 1 de la vereda El Cuil, la mesa 1 de la vereda Roberto Payán (Santa Catalina), la mesa 1 vereda del Hormiguero.
2. Como consecuencia de lo anterior, solicitó se cancele la credencial expedida al elegido y se ordene la práctica de nuevos escrutinios.

3. Se declare la nulidad del acto administrativo expedido por los delegados del Consejo Nacional Electoral, durante el escrutinio general de votos emitidos en la circunscripción de Nariño -escrutinio departamental-. Como consecuencia se realicen nuevos escrutinios para la elección de alcalde del municipio de El Charco, en los que se excluyan las mesas de votación referidas y la mesa 1 de la vereda Benjamín Herrera (Playa Bazán), para que con base en los nuevos cómputos se haga una nueva elección y se expida la nueva credencial.

B.- LOS HECHOS

Como fundamentos fácticos de las pretensiones de nulidad electoral, la parte demandante expuso que en las elecciones del 28 de octubre de 2007 resultó elegido el señor William Ernesto Peñaranda Oliveros como alcalde del municipio de El Charco (Nariño), pero que su elección presenta ciertas irregularidades: el registro de votantes (E-11) es falso porque aparecen personas que no figuran en la lista de sufragantes (E-10) y se integró con personas que físicamente no se encontraban el día de las elecciones en el lugar de votación y que eran aptas para votar pero en otros municipios; personas que votaron dos veces y personas que votaron estando muertas o con derechos políticos suspendidos. Relacionó en columna 68 casos con indicación de los nombres, números de cédula, lugar de votación y mesa.

Aseveró que el señor Peñaranda Oliveros para ser elegido acudió a la compra de votos, como lo corrobora la denuncia penal presentada el 1° de noviembre de 2007 ante la Fiscalía Seccional 48 de El Charco por los delitos de corrupción, constreñimiento, fraude de sufragantes y estafa *“delito que fue ocasionado por el señor Juan Carlos Ruiz Castañeda, Concejal electo, avalado por el partido Conservador colombiano”* y a la trashumancia de los electores quienes fueron inscritos de manera fraudulenta. Este último hecho, afirmó, se puso en conocimiento del CNE pero la queja fue rechazada por extemporánea.

Manifestó que reflejo de la situación irreal causada por las conductas fraudulentas fue el aumento en los potenciales electorales del municipio de El Charco en 2.549 personas aptas para votar, cuando es bien sabido que el municipio ha sido azotado por el desplazamiento forzado a causa del narcotráfico y por el enfrentamiento entre los grupos armados.

2. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante fallo del 15 de julio de 2009, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto negó las pretensiones de la demanda y ordenó compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigue las posibles conductas penales a que haya lugar.

Consideró que en aplicación del principio de la eficacia del voto no había lugar a declarar nula la elección, por cuanto las irregularidades denunciadas por el demandante resultaron inocuas porque no alteran el resultado electoral, en tanto fueron 68 irregularidades y la diferencia entre ambos candidatos al cargo unipersonal alcanzó a los 462 votos. Sin embargo, debido a la posible existencia de conductas atentatorias contra el ejercicio del sufragio, ordenó compulsar copias a la autoridad competente.

3. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

La Sala Sexta del Tribunal Administrativo de Nariño, mediante sentencia del 11 de septiembre de 2009 confirmó el fallo de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

Las razones de la decisión que interesan al recurso extraordinario de revisión fueron, en resumen, las siguientes:

1. Coincidió con el juez *a quo* en el tema de que las irregularidades probadas no inciden suficientemente para modificar el resultado electoral.
2. Afirmó que las 450 irregularidades que el actor pretende atribuir a la falta de firma de los formularios y frente a las cuales acusó la omisión en su valoración por parte del juez de primera instancia son causal de reclamación ante la autoridad electoral administrativa, conforme al numeral 3 del artículo 192 del C.E. pero no son motivo directo de nulidad electoral, más aún cuando el artículo 223 del C.C.A. suprimió las causales de reclamación como constitutivas de nulidad electoral. Indicó que similar raciocinio puede predicarse de la falta de firma de las personas votantes en el registro de sufragantes.
3. En relación con las personas que votaron sin estar inscritas en el censo electoral consideró que de conformidad con el artículo 77 del Código Electoral, dicho censo está integrado por la cédulas del censo de 1988 y las que se inscriban con posterioridad. Lo cierto es que las irregularidades en el proceso de inscripción de cédulas deben ser cuestionadas antes de la realización de los comicios, de conformidad con el trámite previsto en la Resolución 0215 de 22 de marzo de 2007 del CNE.

4. Respecto a la presunta suplantación de electores consideró que además de este hecho, debe demostrarse que modifica o altera el resultado electoral para hacer viable la exclusión de las actas de escrutinio donde se registra el hecho fraudulento del cómputo general.
5. El demandante afirmó que el total de las irregularidades fue de 503 votos superando la diferencia entre los dos candidatos a la alcaldía que fue de 462 votos pero encuentra la Sala que *“el resultado de todas las irregularidades que contabilizó el recurrente es de 530 y no 503, como erradamente lo afirmó; afirmó que son en total 450 votos irregulares, por falta de forma en el formulario E-11, sin embargo, se itera, la relación de nombres que presuntamente incurrieron en esta irregularidad es sólo de 196”*. Lo anterior denota el esfuerzo del actor por incrementar el número de presuntas irregularidades para que incidan en la diferencia entre los candidatos. Aclaró que las 68 irregularidades que mencionó la sentencia de primera instancia no fueron verificadas en su existencia sino simplemente el juez a quo las mencionó para mostrarle que no incidían en el resultado electoral.
6. Indicó que la falta de firma en los registros electorales no constituye defecto que incida en la validez de los votos. Por otra parte, el incremento inusitado del censo electoral y la inclusión de personas no residentes en el municipio de El Charco debió cuestionarse en forma oportuna y no cuando el hecho estaba consumado. Reconoce que sí encontró probados 12 casos de trashumancia que no inciden en el resultado y, por ende, debe primar el principio de eficacia del voto.

4. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

La parte demandante interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de segunda instancia. Solicitó que se invalide la sentencia acusada y se dicte en su lugar un fallo de reemplazo.

La censura fundamento del recurso es la prevista en el numeral 1° del artículo 188 del C.C.A. (mod. Art. 57 Ley 446 de 1998) que consagra: *“Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados”*. Acusa que el fallo de segunda instancia se profirió con fundamento en documentos falsos o apócrifos los cuales riñen con las normas superiores.

Los fundamentos del recurso serán resumidos en la parte considerativa de la sentencia.

5. EL TRÁMITE DEL RECURSO

El Despacho ponente, mediante auto de 14 de enero de 2010, previo a resolver sobre la admisión del recurso ordenó al juzgado Quinto Administrativo del Circuito

de Pasto que remitiera el expediente de la acción electoral. Por auto de 26 de febrero de 2010 lo admitió, ordenó notificar personalmente al señor Alcalde del municipio de El Charco y al señor Procurador Delegado ante esta Corporación.

6. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El señor alcalde elegido William Ernesto Peñaranda Oliveros, por intermedio de apoderado judicial contestó al recurso. En resumen, expuso lo siguiente: sólo en los pasados comicios electorales del 14 de marzo de 2010 se ordenó la firma de los formularios E-11, ya que antes era potestativo de los jurados firmarlos y menos podía hacerse esta exigencia en el municipio de El Charco donde el analfabetismo está muy arraigado. La causal que invocó el recurrente la apoyó en la expresión documentos apócrifos que en realidad desapareció con la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998. En relación con las 12 irregularidades que el actor mencionó ya existe pronunciamiento del CNE previo a las elecciones.

Propuso las excepciones de inexistencia de la causal invocada y de modificación de las pretensiones de la demanda. La primera la apoyó en que la causal de documentos apócrifos fue modificada para limitarse a los documentos falsos o adulterados y en la inexistencia de norma legal que obligue a los jurados de votación o a los electores a firmar el formulario E-11. La segunda excepción la sustentó en que en la demanda el actor solicitó la nulidad de 68 votos pero cuando el juez *a quo* le indicó que ello no alteraba los resultados electorales y que la acusación era inocua, procedió a modificar en forma irresponsable lo solicitado en la demanda.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 33, numeral 4°, y 57 de la Ley 446 de 1998, que modificaron los artículos 97 y 186 del Código Contencioso Administrativo, respectivamente, esta Sala es competente para conocer del recurso extraordinario de revisión. Además, los Acuerdos 58 de 1999 y 55 de 2003 al distribuir las competencias atendiendo al criterio de especialización de cada una de las Salas integrantes del Consejo de Estado asignaron a la Sección Quinta el conocimiento del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de carácter electoral dictadas por los tribunales administrativos, dentro de las cuales debe entenderse todos los fallos ejecutoriados dictados por éstos, en razón a la

entrada en operación de los juzgados administrativos (num. 4 art. 1 Acuerdo 55 de 2003 y num. 4 art. 13 Acuerdo 58 de 1999) y en armonía con la decisión de la Corte Constitucional contenida en la sentencia C-520 de 4 de agosto de 2009, en el entendimiento de que dicho recurso extraordinario procede contra las sentencias ejecutoriadas.

El recurso se interpuso dentro del término que para el efecto señala el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño es susceptible del recurso extraordinario de revisión, que en este caso se presentó dentro del término que para el efecto señala el artículo 187 *ibidem* y esta Sala es competente para decidirlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 186 del mismo código.

1. Del recurso extraordinario de revisión

La Sección Primera del Capítulo III del Título XXIII del Libro 4° del Código Contencioso Administrativo -con las modificaciones que le introdujo el artículo 57 de la Ley 446 de 1998- dispone que el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos, conforme lo consideró la Corte Constitucional en sentencia C-520 de 4 de agosto de 2009¹, al declarar inexecutable el aparte último de ese artículo 57 que disponía “*dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o en segunda instancia*” porque excluía las decisiones proferidas por los Juzgados Administrativos y los fallos de primera instancia no recurridos en apelación. El recurso debe interponerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia (artículo 187), mediante demanda que debe reunir los requisitos prescritos por el artículo 137 *ibidem*, con indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los documentos necesarios y las

¹ Expediente D-7485. Actor: Javier Domínguez Betancur.

pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y pretenda hacer valer (artículo 189).

Las causales que pueden proponerse como fundamento de este recurso, enlistadas de manera taxativa en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que, de conformidad con la ley procesal, son los únicos que permiten la revisión de la sentencia por la vía del recurso extraordinario que se analiza.

A excepción de la causal prevista en el numeral 5 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo referida a la violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia, ninguno de los otros hechos constitutivos de causal de recurso extraordinario de revisión aluden a la actividad analítica del juez o a la labor intelectual de juzgamiento, porque involucran bien sea una irregularidad de carácter procesal (numeral 6°: nulidad originada en la sentencia y numeral 8°: desconocimiento de la cosa juzgada) o bien, aspectos que aluden a la validez intrínseca de las pruebas o a la insuficiencia de los medios probatorios (numerales 1°, 2°, 3°, 4° y 7°).

Por otra parte, no todas las causales tienen el mismo alcance temporal, pues mientras algunas cuestionan la validez o suficiencia de las pruebas, determinable al momento del pronunciamiento de la sentencia, otras causales se refieren a la validez o suficiencia sobreviniente de las pruebas, es decir, luego de ocurrido un hecho posterior al pronunciamiento del fallo.

Se advierte que la mayoría de las irregularidades constitutivas de causales de revisión aluden a situaciones que sólo son aceptables y oponibles al aparato jurisdiccional cuando acontecen en forma posterior a la sentencia. Así ocurre con la invalidez o insuficiencia sobreviniente de los medios probatorios (numerales 2, 3, 4 segunda hipótesis y 7), el cohecho o violencia con que se pronunció la sentencia (numeral 5) y la nulidad procesal originada en el fallo (numeral 6).

El requerimiento entonces de que el hecho sea sobreviniente al fallo presupone que se recobre la prueba no aportada en su oportunidad (numeral 2), que aparezca la persona con mejor derecho a reclamar (numeral 3), que la persona beneficiada con la sentencia pierda la condición por la que le fue reconocido el

derecho (numeral 4, segunda hipótesis), que penalmente se declare el cohecho o la violencia en que se incurrió al dictar la sentencia (numeral 5) y que se condene penalmente a los peritos que rindieron el dictamen que sirvió de base para la decisión (numeral 7).

Precisado lo anterior, es claro que, como lo sostuvo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en anterior oportunidad, *“la naturaleza del recurso extraordinario de revisión pretende conciliar nociones esenciales del ordenamiento legal, como lo son la seguridad jurídica que representa el principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas, o la cosa juzgada material y el principio de restablecimiento de la justicia material que persigue asegurar la vigencia del orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política”*². Y, precisamente, bajo ese entendimiento, en esa misma oportunidad sostuvo que *“el recurso extraordinario de revisión conlleva una limitación a la seguridad jurídica que representan las sentencias ejecutoriadas, constituye un medio excepcional de impugnación, que permite cuestionar una sentencia que está amparada por el principio de cosa juzgada material”*.

Por su parte, la Corte Constitucional ha entendido que el recurso extraordinario de revisión permite el ejercicio de una verdadera acción contra decisiones injustas, a fin de establecer la justicia material del caso concreto³. Por ello, dice la Corte, *“El recurso de revisión ha sido establecido para respetar la firmeza de los fallos, con miras a preservar la certeza y obligatoriedad incondicional que acompaña a las decisiones de los jueces, sin perjuicio de la necesidad de hacer imperar en ellos los dictados constitucionales y los imperativos legales, artículos 2°, 29 y 230 de la C.P.”*⁴.

De manera que el restablecimiento de la justicia material -que se pone en evidencia en cada una de las causales reseñadas- es la finalidad que explica la excepcional revisión de una sentencia ejecutoriada.

Al respecto, la ambigüedad entre la seguridad jurídica y la necesidad de restablecer la justicia material ante el fallo injusto que pretende sea resuelta a

² Sentencia de 12 de julio de 2005, expediente REV-00143, reiterada en sentencia del 18 de octubre de 2005, expediente REV-00226.

³ Sentencia C-418 de 1994.

⁴ Sentencia T-966 de 2005.

través del recurso extraordinario de revisión, se expuso en el siguiente antecedente jurisprudencial⁵:

“Este medio extraordinario de impugnación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo lo erige el Legislador como excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material; y con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, en relación con los hechos y sus pruebas, siempre que el mismo resulte contrario a la justicia y al Derecho, de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo y con el único fin de que se produzca una decisión ajustada a la ley.

[...]

La Corte Suprema de Justicia⁶, Corporación judicial que también conoce del recurso extraordinario de revisión sobre ciertos fallos dictados por la jurisdicción ordinaria, ha precisado sobre la naturaleza y fines del recurso extraordinario de revisión, aplicables a su homólogo de revisión surtido ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, que ‘(...) no franquea la puerta para tornar al replanteamiento de temas ya litigados y decididos en proceso anterior, ni es la vía normal para corregir los yerros jurídicos o probatorios que hayan cometido las partes en litigio precedente, ni es camino para mejorar la prueba mal aducida o dejada de aportar, ni sirve para encontrar una nueva oportunidad para proponer excepciones o para alegar hechos no expuestos en la causa petendi. Como ya se dijo por la Corte, el recurso de revisión no se instituyó para que los litigantes vencidos remedien los errores cometidos en el proceso en el que se dictó la sentencia que se impugna. El recurso de revisión tiende derechamente a la entronización de la garantía de la justicia, al derecho de defensa claramente conculcado y al imperio de la cosa juzgada material”.

En similar sentido, sostuvo en otra oportunidad⁷:

“Es de aclarar que el recurso de revisión no implica el desconocimiento de los principios de la cosa juzgada y de la presunción de legalidad y acierto de las decisiones judiciales, sino que, al no ser directrices de carácter absoluto, en determinadas circunstancias deben ceder ante las razones consagradas específicamente en la ley.

Lo anterior no significa que se desconozca la importancia de la estabilidad y certeza de las providencias judiciales en aras de mantener el orden jurídico y social; antes bien, es precisamente en atención a esta finalidad que el recurso de revisión se consagró como un medio de impugnación extraordinario, por lo que sólo procede en los casos señalados por el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.

[...]

⁵ Sentencia de 18 de octubre de 2005, expediente REV-00173, reiterada en sentencia del 7 de febrero de 2006, expediente REV-00150.

⁶ Sala de Casación Civil y Agraria; sentencia de 3 de septiembre de 1996; exp. No. 5231.

⁷ Sentencia de 26 de julio de 2005, expediente REV-00177, reiterada en sentencia del 8 de noviembre de 2005, expediente REV-00218.

Ahora bien, es importante enfatizar que las causales de revisión consagradas por la ley tienen por objeto garantizar la justicia de la sentencia, el principio de la cosa juzgada y el derecho de defensa, siempre y cuando hubieren sido transgredidos por motivos trascendentes o externos al proceso. La estructura interna del fallo, esto es, la normatividad sustancial en la cual se fundamentó, no es atacable por la vía del recurso de revisión, dado que los errores en que haya podido incurrir el juez son aspectos ajenos a este medio de impugnación⁸.

De modo que por la vía del recurso extraordinario de revisión no es posible reabrir el debate probatorio de las instancias, sino revisar la sentencia que resolvió la controversia con el fin de determinar la justicia del pronunciamiento a la luz de estrictas causales legales.

2. La causal de revisión invocada y el caso concreto

Las pretensiones de la demanda de revisión las fundamenta el recurrente en la causal consagrada en el numeral 1° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, que dice:

“Artículo 188. Causales de Revisión. Mod. Art. 57 Ley 446 de 1998.
Son causales de revisión:

1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados”.

De manera que, al señalar las causales taxativas por las que es posible acudir al recurso extraordinario de revisión, el legislador tuvo en cuenta la situación que podía presentarse cuando la sentencia acusada tuviera como fundamento probatorio un documento falso o adulterado.

Es decir que además de la cualificación de falsedad o adulteración que padezca el documento o la prueba de que se trate, no se trata de cualquier medio de convicción sino de aquel que sirvió de pilar fundante a la decisión. En efecto *“debe tratarse de una falsedad inherente a la prueba documental producida y considerada en el proceso y que haya formado parte del proceso con carácter tan*

⁸ Cf. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 31 de enero de 1997, M.P. doctor Humberto Murcia Ballén y Hernando Morales Molina, *Curso de derecho procesal civil. Parte General*, Bogotá, Editorial ABC, 1991, págs. 685 y 686.

*decisivo, que él haya sido la causa única para que la sentencia resulte de ese contenido*⁹.

Se resalta que de hace tiempo y en la actualidad la jurisprudencia del Consejo de Estado ha hecho claridad sobre la condición de falsedad o adulteración predicable del documento en esta causal de revisión y ha considerado que no es necesariamente aquélla proveniente de la declaratoria de un juez penal, a diferencia de la exigencia que en ese sentido determina el Código de Procedimiento Civil para su homólogo, sino de la llamada falsedad “civil” que proviene de la tacha de falsedad para distinguirla de la derivada del hecho punible.

Por otro lado, pero ya en materia electoral debe tenerse claro el límite entre el supuesto fáctico previsto en la causal 1ª del recurso extraordinario de revisión y los hechos constitutivos de nulidad electoral relacionados con los documentos electorales falsos, adulterados o apócrifos. Lo cierto es que las expresiones son las mismas, y ello lleva a significados idénticos dentro de lo que se entiende como contrario a la verdad o manifestación fabulada de los hechos.

Sin embargo, la falsedad o adulteración del documento que trae el recurso extraordinario no puede equipararse al contenido falaz que caracteriza a la causal de nulidad electoral, porque ello llevaría a que toda sentencia que dirima la controversia electoral *per se* sería cuestionable mediante el recurso extraordinario y más aún ello implicaría que toda sentencia en la cual el juez de lo Contencioso Electoral hubiera encontrado un mínimo número de irregularidades derivadas de falsedades en los documentos electorales fuera quebrada indefectiblemente mediante este mecanismo extraordinario. Además, la acción de nulidad electoral se fundamenta precisamente en la contradicción de la verdad de la voluntad electoral, en la tergiversación de la realidad que en reiteradas oportunidades se traduce en la alteración de los datos y resultados de los registros electorales y no por ello siempre se concluye en la nulidad del acto de elección.

En efecto, las irregularidades que se presentan en los registros electorales no siempre se traducen en fraude o adulteración y aunque el contenido mendaz de uno o varios registros se haya probado, lo cierto es que no causarán indefectiblemente la nulidad del acto declaratorio de la elección, toda vez que el éxito de las pretensiones anulatorias en el proceso contencioso electoral está

⁹ MURCIA BALLÉN, Humberto. Recurso de Revisión Civil. 1981. Ed. Temis. Bogotá. Págs. 147 a 148.

dado por el impacto efectivo que sobre la voluntad electoral se advierta, lo cual implica la ponderación de la irregularidad probada frente al principio de la eficacia del voto que se refleja en la real modificación del resultado que permita predicar como ganador a persona distinta a aquella que designó el acto demandado.

En el caso que se estudia, el recurrente en revisión para explicar la causal invocada volvió sobre los argumentos del recurso de apelación y sobre los fundamentos de la sentencia relacionados con la existencia de las siguientes irregularidades:

- 12 votantes que no están registrados en el censo electoral al cotejar los formularios E-10 y E-11 correspondientes a las mesas números 1 de los municipios de Santa Catalina y El Cuil y de la vereda Las Mercedes; mesas números 1 y 2 del municipio de San José Río Tapaje; mesas números 1, 2, 8 y 9 de la cabecera municipal.
- 267 votantes que no firmaron ni colocaron la huella dactilar en el formulario E-11. Esta situación se encuentra en las mesas 1 y 2 de San José Río Tapaje; mesas 2, 3 y 9 de la cabecera municipal; mesa 1 de la vereda de Santa Catalina; mesas 1 y 2 y mesa 2 Playa de Basán; mesa 1 de la vereda El Cuil y mesas 2 y 8 de la cabecera municipal.
- 186 votos irregulares, por cuanto los jurados de votación de la mesa 2 de la vereda San José Río Tapaje no firmaron el E-11, quienes sólo colocaron sus nombres, apellidos y números de cédulas al inicio del formulario E-11 pero no al final.

Indicó que la juez Quinto Administrativa de Pasto y el Tribunal Administrativo de Nariño reconocieron 68 irregularidades, existentes en las mesas de votación: mesa N°. 1, vereda Rosario, mesa N°. 1 vereda Hormiguero, mesa N°. 1 vereda Santa Catalina, mesa N°. 1 vereda El Cuil, mesas N°. 1 y 2 vereda San José, mesa N°. 1 y 2 vereda Playa de Bazán y las mesas 3, 4, 8, 9 y 11 de la cabecera municipal. Les faltó contabilizar 12 irregularidades consistentes en personas que votaron, pero que no están en el censo electoral; además de las 453 irregularidades de personas que votaron y no firmaron ni colocaron su huella dactilar en el formulario E-11, al momento de depositar su voto, para un total de 533 irregularidades que sí incide en los resultados electorales, ya que la diferencia entre ambos candidatos fue de 462 votos.

En contraste, la posición del juez *ad quem* en la sentencia que es objeto del recurso de revisión, coincidió con el juez *a quo* en cuanto a que las irregularidades probadas no tuvieron la incidencia suficiente para modificar el resultado electoral.

Afirmó que las 453 irregularidades que el actor pretende atribuir a la falta de firma de los formularios y frente a las cuales acusó la omisión en su valoración por parte del juez de primera instancia, no son de recibo porque en primer lugar la ley no establece la obligación de los jurados de firmar el formulario E-11 y, en segundo lugar son causal de reclamación ante la autoridad electoral administrativa, conforme al numeral 3 del artículo 192 del C.E. pero no son motivo directo de nulidad electoral, más aún cuando el artículo 223 del C.C.A. suprimió las causales de reclamación como constitutivas de nulidad electoral. Indicó que similar raciocinio puede predicarse de la falta de firma de las personas votantes en el registro de sufragantes. Tampoco encuentra prosperidad en las 12 irregularidades que el actor endilga a personas que votaron sin estar inscritas en el censo electoral, pues consideró que de conformidad con el artículo 77 del Código Electoral, el censo está integrado por la cédulas inscritas en 1988 y en fecha posterior, el procedimiento de inscripción está regulado en los artículos 78, 80 y 88 *ibídem* y lo cierto es que las irregularidades en el proceso de inscripción de cédulas deben ser cuestionadas antes de la realización de los comicios, de conformidad con el trámite previsto en la Resolución 0215 de 22 de marzo de 2007 del CNE. Por otra parte, si de lo que se trató fue de acusar la presunta suplantación de electores este hecho debió probarse.

En ese contexto, para el caso particular, el Tribunal concluyó:

- a. La diferencia obtenida entre los dos candidatos a la alcaldía de El Charco fue de 462 votos. A partir de ese hecho probado procedió a verificar si las irregularidades se acreditaron y si inciden en el resultado de la elección.
- b. La acusación del actor recae sobre 450 votos irregulares por falta de firma en el formulario E-11, pero la relación de nombres que trae y en los que presuntamente se incurrió en esta irregularidad alcanzó sólo los 196 sufragantes. Además, la falta de firma no invalida la votación, ya que no existe norma que obligue a firmar el formulario E-11.

- c. El actor pretende se sumen las 68 irregularidades que planteó en la demanda, para lo cual atribuyó que la jueza de instancia las dio por probadas, cuando en realidad la mención que ella hizo fue para explicarle que ese número no reviste la relevancia cuantitativa necesaria para invalidar la elección.
- d. Con respecto al incremento inusitado del censo electoral y la inclusión en él de personas no residentes en el municipio de El Charco debió cuestionarse en la oportunidad idónea que el Consejo Nacional Electoral otorga para ello, conforme a la Resolución 215 de 22 de marzo de 2007.

Luego de esos razonamientos calificó como inválidos los votos depositados por las siguientes personas: Juan Antonio Paz Reina, Edinson Cundumí Duque y Margarita María Reina, Brenda Karina Arango Quijano, Luz Herney Anchico Carvajal, Carmenza Anchico Paz y Héctor Fabio Anchico Carvajal porque se probó que no residían en el municipio de El Charco. Eliseo Obando Vente, Luz María Orobio Chamorro, Jesús Antonio Sandoval Rojas por ser personas fallecidas y Jorge Eliécer Cundumí Ocoro por pérdida de derechos políticos. Para un total de 12 irregularidades comprobadas.

Dentro de ese contexto, lo primero que se advierte por la Sección Quinta como juez extraordinario de revisión es que el impugnante a lo largo de las dos instancias fue adicionando imputaciones fácticas. En efecto, en la demanda relacionó sólo 68 irregularidades que atribuyó a casos de suplantación, en las modalidades de: personas que votaron sin estar en el censo en un subtotal de 37 votos; a personas que votaron no encontrándose en la localidad, 2 en total; personas que votaron más de una vez en la misma mesa y en otros puestos con el mismo número de cédula, 10 en total; votos de personas fallecidas, 3 en total y personas que votaron pero que no residen en el municipio, 16 votos. Posteriormente, pero ya por vía del recurso de apelación incrementa no sólo el número de las irregularidades (450) con el ingreso de dos nuevos cargos: la falta de firma de los formularios E-11 por parte de los sufragantes (177) y la falta de firma de ese mismo formulario por jurados de votación y acusa a la jueza de primera instancia de no haber tenido en cuenta estas circunstancias y le atribuye no haber hecho un detallado y minucioso estudio de **todas las irregularidades existentes en las diferentes veredas de acuerdo con el formulario E-11.**

Con base en esas nuevas imputaciones acude por vía de la apelación al juez *ad quem*, quien le responde con un argumento sustancial y es que la carencia de firma del formulario E-11 en manera alguna genera la nulidad de la elección, pero el censor con base en el mismo argumento de la falta de firma de dicho formulario electoral acude ante el juez extraordinario para predicar el yerro de la sentencia impugnada y omisión en la decisión del *ad quem*, ya que que en sólo esos dos eventos las irregularidades son de 267 y de 177, que sumadas a las 12 comprobadas de suplantación y a las 68 que a su juicio, reconoció el juez *a quo*, exceden con creces la diferencia entre los dos candidatos a ocupar la Alcaldía de El Charco.

Se deja en claro que por la vía del recurso extraordinario de revisión no es posible reabrir el debate probatorio de las instancias; la competencia se limita a revisar la sentencia con el fin de determinar la justicia del pronunciamiento a la luz de estrictas causales legales. Menos aún el juez extraordinario de la revisión puede evaluar las consideraciones y conclusiones de hermenéutica normativa efectuadas por el juez de la instancia porque la competencia derivada del juez del recurso de revisión no recae sobre aspectos *in judicando*.

Con acierto la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 18 de julio de 1974¹⁰ explicó los aspectos sobre los cuales no recae la competencia del juez de la revisión como los errores *in judicando* o *in procedendo*, tampoco puede convertirse en una oportunidad para mejorar la prueba o modificar la *causa petendi*¹¹. Dijo: “[...] los aspectos formales de un fallo, sus vicios o irregularidades, el quebranto de la ley procedimental o de la sustancial y los errores de apreciación probatoria en que haya podido incurrir el juez al proferirlo, son aspectos ajenos al recurso de revisión, por tratarse en ellos de yerros *in procedendo* o *in judicando*, para cuya corrección se han consagrado precisamente los demás recursos”.

En segundo lugar, la Sala observa que la censura de la revisión pretende trasladar la supuesta falsedad o adulteración de los registros electorales propios del proceso contencioso electoral al fundamento de la falsedad o adulteración de la causal de revisión, situación que como ya se explicó con anterioridad no es de

¹⁰ G.J., t. XCLVIII, núms., 2378 a 2389, p. 187. Proceso de Gonzalo Prieto contra Automotores Colombia Limitada. Citada en la obra “Recurso de Revisión Civil” de Humberto Murcia Ballén, pág. 105.

¹¹ C.S.J. Sentencia de 11 de junio de 1976. Tomo III. Pág. 198. M.P. Dr. Germán Giraldo Zuluaga. Citada por Morales Molina Hernando en su obra “Curso de derecho procesal civil”. Pág. 649.

recibo, pues no se trata de replantear el asunto debatido *ab initio*, el cual ya fue decidido por su juez natural.

En efecto, es innegable que frente al número mayor de irregularidades que el censor pretende se valide para anular la sentencia por vía de revisión, argumentando que la incidencia de las irregularidades es suficiente para anular el acto de elección y así desvirtuar la inocuidad planteada por el Tribunal, la Sección Quinta observa que en el caso que ocupa su atención no es que esas irregularidades fueran omitidas por la sentencia o hubiera habido por parte del *ad quem* una falta de observancia de los medios de prueba, pues por el contrario dentro del contexto argumentativo el fallo fue explícito al considerar que es la carencia de firma de los formularios E-11 la razón sustancial que no tiene por sí misma la posibilidad de anular el acto de elección porque legalmente no hay norma que así lo imponga y porque ese hecho, a juicio del Tribunal, es constitutivo de reclamación pero no objeto de alegación directa por vía de causal de nulidad electoral.

La Sala reitera que las razones jurídicas y de hermenéutica normativa realizadas por el juez de la instancia escapan de la competencia que la ley otorga al juez extraordinario de la revisión, pero sirven para denotar que la sentencia parangonó los hechos probados con el principio de eficacia del voto, tuvo en cuenta consideraciones de derecho y normativas que en esta vía extraordinaria no pueden ser cuestionadas. Incluso la naturaleza restringida del recurso es reconocida de tiempo atrás por la doctrina y la jurisprudencia en términos tan exigentes como el que se transcribe a continuación, todo en aras de la seguridad jurídica “[...] *para la procedencia de la revisión no basta que la sentencia haya sido irregularmente proferida o se pretenda que esté mal fundada; [...] se subordina a la expresa invocación de causas precisas señaladas en la ley y no simplemente al mal juzgamiento. No estará, pues, avenida con la naturaleza excepcional del recurso la conducta del juez que, so pretexto de velar por la recta aplicación del derecho, rebase los límites objetivos que la ley ha puesto al recurso de revisión; al ampliar de su propia cuenta tales limitaciones siembra el desconcierto y la inseguridad, y de paso desvirtúa los fines de la revisión*”.

En consecuencia, la Sección Quinta como juez de la revisión concluye que el trasfondo de la inconformidad del actor con la sentencia revisada obedece a que no compartió los argumentos jurídicos planteados por el juez *ad quem*, que en

nada atañe a que la sentencia se haya apoyado a documentos falsos o adulterados que hayan conducido a una decisión falaz.

Por lo anterior, la Sala concluye que el recurso extraordinario de revisión no está llamado a prosperar y en consecuencia se debe desestimar.

Por lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

No prospera el recurso extraordinario de revisión interpuesto, por intermedio de apoderado, por el señor Elcías Hurtado Sánchez.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MAURICIO TORRES CUERVO
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN **FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**