



Radicados: 11001-03-28-000-2021-00044-00
Demandantes: Luz Stella Serna Moreno y otro

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicación: 11001-03-28-000-2021-00044-00
Demandante: LUZ STELLA SERNA MORENO
Demandado: MOISES CÓRDOBA RAMOS (ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LLORÓ – CHOCÓ)

Recurrentes: LUZ STELLA SERNA MORENO¹ y EDISON BEJARANO CUESTA²

Temas: Causal quinta (5ª) de revisión – Nulidad originada en la sentencia – Falta de configuración de los requisitos para su procedencia

SENTENCIA QUE RESUELVE EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

OBJETO DE LA DECISIÓN

No observando causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por los señores **Luz Stella Serna Moreno** y **Edison Bejarano Cuesta**, obrando en nombre propio en su condición de profesionales del derecho, con el cual pretenden que se infirme la sentencia dictada el **21 de enero de 2021** por el Tribunal Administrativo del Chocó, en el proceso de nulidad electoral, instaurado por la primera de las recurrentes en contra del acto de elección de **Moisés Córdoba Ramos**, como alcalde del municipio de Lloró – Chocó, para el período constitucional 2020-2023.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda de nulidad electoral

1. La señora **Luz Stella Serna Moreno** presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 de la Ley

¹ Demandante en el proceso de nulidad electoral.

² En el proceso de nulidad electoral actuó como coadyuvante de la parte actora.



1437 de 2011, con el fin que se declarara la nulidad del acto contenido en el acta general de escrutinio –formulario E-26–, por medio del cual se declaró la elección de Moisés Córdoba Ramos, como alcalde del municipio de Lloró – Chocó, por presuntas irregularidades acaecidas en el proceso de formación de la voluntad de los electores.

2. A juicio de la demandante, tales anomalías implicaban que se debía declarar la nulidad del acto de elección, por infracción del artículo 166 del Código Electoral, modificado por el artículo 12 de la Ley 62 de 1988, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto fue expedido por autoridad sin competencia y con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa.

3. Indicó como causales de nulidad del acto de elección, además de las generales consagradas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, las previstas en los numerales 2 y 3 del artículo 275 *ejusdem*³.

4. Lo anterior, en consideración a que se denunció la existencia de fraude electoral y falsedad en los documentos electorales, con fundamento en que en el momento en que se estaba realizando el preconteo de los votos se interrumpió el fluido eléctrico y algunas personas se ausentaron del lugar con material electoral.

5. En la demanda se argumentó que, a raíz de las reclamaciones presentadas por los interesados, los escrutinios se trasladaron a Quibdó, llevándose a cabo entre el 28 de octubre y el 9 de noviembre de 2019.

6. La parte demandante solicitó que se excluyeran del escrutinio las mesas en las que no existían documentos electorales sino únicamente fotografías que, a juicio de la parte actora, se adujeron en forma extemporánea por el Personero del Municipio de Lloró. Sobre el punto señaló *“El escrutinio de imágenes fotográficas de formularios E-14 que aparentemente contenían la información de las mesas números 2, 5, 7, 10, 11, 12, 14, y 15 de la zona 00, puesto 00 de cabecera municipal que no fueron incluidos en el formulario E-20 y no estaban dentro del arca triclave antes de las 11:00 p.m. del día 27 de octubre de 2019 (artículo 144 del Código Electoral).”*

1.2. Trámite de la demanda y fijación del litigio

7. La demanda de nulidad electoral fue admitida mediante auto interlocutorio No. 025 del 22 de enero de 2020 y se integró el contradictorio con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el señor Moisés Córdoba Ramos, el Consejo Nacional

³ Las causales referidas son: “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.

3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.”



Electoral y se adelantó con la intervención de los señores Álvaro Maturana Ramírez, Edison Bejarano Cuesta, Lorleivis Rentería Gutiérrez, Dahiana Paola Sanabria Waldo, Darwin Castro Agualimpia, Yineth Paola Valencia Serna y Jesús Antonio Obregón, como coadyuvantes de la parte actora y María Indira Parra Córdoba y Adanies Palacios Reyes, como intervinientes en favor de la parte demandada.

8. La audiencia inicial se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2020, oportunidad en la que se fijó el litigio, en los siguientes términos:

“Si el acto de elección del señor Moisés Córdoba Ramos, como alcalde del Municipio de Lloró, para el periodo constitucional 2020 – 2023, se encuentra afectado de nulidad, en los términos del artículo 137 y 275 numerales 3º y 7º⁴ (sic) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por:

(i) 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.

(ii) Contener los documentos electorales datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.”

9. De las decisiones adoptadas en la audiencia inicial se corrió traslado a los asistentes, quienes manifestaron su conformidad y se fijó fecha para realizar la audiencia de pruebas para el 19 de noviembre de 2020, en la que se recaudaron los testimonios decretados.

10. Finalizada la audiencia de recepción de las declaraciones, el magistrado conductor del proceso consideró innecesaria la realización de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, en consecuencia, ordenó la presentación de alegatos por escrito y, en garantía del debido proceso, se dispuso que por secretaria y sin necesidad de auto que así lo ordenara, se pusiera a disposición de las partes por el termino común de cinco (5) días, las pruebas documentales recibidas.

11. Con posterioridad, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto.

1.3. Sentencia dictada en única instancia en el proceso de nulidad electoral

12. El 21 de enero de 2021, el Tribunal Administrativo del Chocó dictó sentencia, por medio de la cual i) declaró no probada la excepción denominada

⁴ Tanto en la fijación del litigio como en la sentencia se incurrió en el error de citar el numeral 7 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, pero el análisis se centró en los numerales 2º y 3º.



falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Consejo Nacional Electoral; y ii) negó las súplicas de la demanda.

13. El juez electoral consideró que no se podían pasar por alto los graves hechos de violencia que se generaron en el municipio de Lloró el día de las elecciones, los cuales obligaron al traslado de los escrutinios a Quibdó, situación fáctica con fundamento en la cual valoró las pruebas allegadas y la actuación procesal de las partes en torno a ellas.

14. El Tribunal precisó que en el *sub lite* se encontraba demostrado que el Personero Municipal de Lloró entregó a la Comisión Escrutadora el material electoral, consistente en fotografías de los formularios, en las condiciones previstas en el artículo 144 del Código Electoral⁵ ante la situación de fuerza mayor que se presentó con ocasión de las dificultades de orden público.

15. Hizo referencia a los informes rendidos por el Comandante de la Policía y por el Personero Municipal de Lloró y a las fotografías de las actas de escrutinio así como al valor probatorio de tales elementos de convicción, tema con respecto al cual concluyó que las mismas podían valorarse, en la medida en que se tenía la certeza sobre las circunstancias de tiempo, modo, lugar y el fin para el que se obtuvieron, al tiempo que se podía determinar su autor que, según el informe del Personero correspondían a los jurados de votación a y a los testigos electorales, por lo que debían considerarse documentos auténticos, lo cual sustentó en jurisprudencia de esta Corporación.

16. Afirmó que el contenido de los documentos no fue desvirtuado por las partes del proceso ni estos fueron tachados de falsos, como tampoco se cuestionó su veracidad ni la versión de los testigos que declararon en el juicio.

17. Preciso que *“...en el expediente no se evidencia que, con las pruebas allegadas por la parte demandante, se logre declarar la nulidad del acto eleccionario del Señor Moisés Córdoba Ramos. Por el contrario, se observa una actitud loable y transparente por parte del Señor Personero Municipal de Lloró, quien, de forma ágil y rápida, puso a disposición los elementos electorales que a él fueron entregados por los jurados de votación, momentos previos a tornarse en violenta, la situación pública de dicha*

⁵ “ARTÍCULO 144. Modificado por el art. 8, Ley 62 de 1988. Inmediatamente después de terminado el escrutinio en las mesas de votación, pero en todo caso antes de las once de la noche (11 p.m.) del día de las elecciones, las actas y documentos que sirvieron para la votación serán entregados por el Presidente del Jurado, bajo recibo y con indicación del día y la hora de la entrega, así: en las cabeceras municipales, a los claveros, en los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales, a los respectivos delegados del Registrador del Estado Civil.

Los documentos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales serán conducidos por el delegado que los haya recibido con vigilancia de la fuerza pública uniformada, y entregados a los claveros respectivos dentro del término que se les haya señalado.

Salvo que ante la comisión escrutadora se demuestre violencia, fuerza mayor o caso fortuito, los pliegos que fueren introducidos después de la hora mencionada o del término señalado por el Registrador Nacional del Estado Civil, según el caso, no serán tenidos en cuenta en el escrutinio y el hecho se denunciará a la autoridad competente para que imponga la sanción a que haya lugar”.



municipalidad. Hecho que permitió mantener incólume la voluntad popular y la eficacia del sufragio.”

18. En el proceso de nulidad electoral se estudió igualmente el cargo de falsedad, en torno al cual se consideró que no se demostró que el material electoral se hubiera adulterado o que contuviera datos contrarios a la verdad y al dar aplicación al principio de eficacia del voto, tampoco habría lugar a invalidar la elección. El Tribunal hizo énfasis en la inexistencia de pruebas que den cuenta de la configuración de las dos causales de nulidad examinadas.

19. Agregó que la parte actora incumplió la carga de demostrar los supuestos fácticos en los que sustentó su petición anulatoria, estipulada en el artículo 167 del Código General del Proceso y ante la ausencia de elemento de convicción capaces de desvirtuar la presunción de legalidad del acto, se debían negar las pretensiones.

II. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

2.1. Fundamentos de la demanda que contiene el recurso extraordinario de revisión

20. Los recurrentes manifestaron que el Tribunal Administrativo del Chocó omitió pronunciarse sobre las causales de nulidad del acto de elección consagradas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referidas a haberse expedido el acto de elección por una autoridad que no tenía competencia para ello –Comisión Escrutadora General– y con violación del derecho de audiencia y de defensa, porque en la sentencia solo se realizó un análisis sobre las causales consagradas en los numerales 2 y 3 del artículo 275 *ejusdem*.

21. Afirmaron que se vulneraron los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia puesto que en el trámite del juicio se acreditaron las causales de nulidad, habiéndose materializado igualmente las contenidas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, además de las de violencia y falsedad que fueron las únicas que se estudiaron.

22. Con respecto a la forma como se abordó el examen de las causales objetivas, consagradas en los numerales 2º y 3º del artículo 275 del referido ordenamiento adjetivo, los recurrentes aseveraron que el fallo contiene “múltiples acciones y omisiones que riñen con los preceptos consagrados en el artículo 19 (sic) de nuestra carta superior, en consideración a que, con el material probatorio puesto a consideración del juez, está probada la materialización de las causales.”

23. Alegaron la falta de valoración de algunos medios de prueba y la apreciación irrazonable de otros, de lo cual concluyeron que el Tribunal “sentó un precedente judicial en desconocimiento, de los mandatos constitucionales, legales y



jurisprudenciales, entre otras circunstancias, legalizando el hecho por medio del cual 6 días después de realizados los escrutinios en el municipio de Lloró Choco, se convalidara como documentos electorales, 13 imágenes ilegibles de formularios E-14, ante la inexistencia o pérdida de los formularios originales que fueron allegadas por el personero encargado para la época de los hechos...”.

24. Reiteraron los supuestos fácticos consignados en la demanda de nulidad electoral y precisaron que la causal que alegan en sede del recurso extraordinario de revisión es la nulidad originada en la sentencia, consagrada en el numeral 5º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el fallo *“contiene actuaciones o actos que contrarían el debido proceso”*.

25. Los recurrentes relacionaron las pruebas que obraban en el proceso de nulidad electoral y las contrastaron con las alegaciones que presentaron en el mismo, para concluir que no existía material electoral suficiente para declarar la elección, por lo que ha debido ordenarse la realización de nuevas elecciones y, por ello, se debió acceder a las pretensiones de la demanda.

26. Insistieron en que no se efectuó pronunciamiento alguno respecto de las causales genéricas contenidas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, aseverando que tienen entidad autónoma para la prosperidad de las pretensiones de nulidad electoral.

27. Agregaron que no cabe duda de la materialización de la causal descrita en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA, por lo que se evidencia la vulneración del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, por cuanto se declaró la legalidad de un procedimiento no contemplado en la normatividad electoral, gracias al cual, ante la inexistencia de los pliegos electorales a los que hace referencia el artículo 144 del Código Electoral debían realizarse nuevas elecciones y no tener en cuenta que fueron reemplazados por imágenes fotográficas que son copias simples.

28. Argumentaron que, en la sentencia se dieron por establecidas circunstancias de tiempo, modo y lugar sin contar con el respaldo del material probatorio, si se tiene en cuenta que los informes rendidos por las autoridades de la localidad indicaban que la situación de orden público que se presentó se controló el mismo día 27 de octubre a las 8 y 30 p.m., con lo cual se vulneró directamente la Constitución *“en el sentido que no se haya probado el supuesto de hecho contenido en la norma pero que el tribunal arbitrariamente aplica la consecuencia, en detrimento de los derechos fundamentales de la parte demandante y demás intervinientes y comunidad Lloroseña en general con interés en el establecimiento del orden legal.”*

29. Advirtieron que, *“conforme lo exige el artículo 275-2 del CPACA y la tesis del consejo de estado sección Quinta (sic) según la cual, siempre que se produzca la destrucción o pérdida de los documentos electorales, con la mediación o no de actos de violencia, y que como consecuencia se produzca la imposibilidad de obtener la*



información de los resultados electorales, respecto la certeza de la voluntad popular depositada en las urnas, se erige como una irregularidad que desencadena en la materialización de la causal de nulidad establecida en el numeral 2º del artículo 275 del CPACA; en este entendido la finalidad de la norma es que pueda declararse la nulidad de la elección cuando el material electoral ha desaparecido, es decir, cuando no haya certeza del resultado obtenido.”

30. A continuación, se refirieron a la causal de falsedad, aseverando que existía suficiente material probatorio para concluir que se configuró, como se evidencia en el acta general de escrutinio -formularios E-23, E-24, E-26 y E-27 que registran la información de los resultados electorales– los cuales contienen datos contrarios a la verdad.

31. Aseveraron que ninguna autoridad electoral allegó los formularios de las doce (12) mesas cuestionadas y que *“los documentos electorales, E-14, E-11. E-10, tarjetones, etc. de las mencionadas mesas, no existieron al momento de los escrutinios, a raíz de ello, fueron remplazados por copias simples de supuestos E14, y que como se demostró también, no hubo ningún otro documento válido con los cuales se le pudiera demostrar a la comisión escrutadora la autenticidad de la información contenida en las mencionadas fotografías.”*

2.2. Actuaciones procesales relevantes

2.2.1. Auto que inadmitió la demanda

32. El 9 de agosto de 2021 se inadmitió la demanda que contiene el recurso extraordinario de revisión, para que la parte actora i) relacionara los nombres, direcciones físicas y electrónicas de las demás partes, de sus representantes y apoderados y de los terceros interesados en el resultado del proceso; y ii) acreditara la remisión de copia de la demanda y de todos los anexos a los correos electrónicos de las partes e intervinientes, para lo cual se le concedió el término de cinco (5) días, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011⁶.

2.2.2. Auto admisorio

33. Subsanadas las falencias advertidas por el despacho, el 25 de agosto de la presente anualidad se admitió la demanda, se ordenó notificar por estado a la parte recurrente y en forma personal a la demandada y a los terceros intervinientes, en los términos dispuestos en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011⁷, notificaciones que se surtieron en legal forma, según constancias obrantes en el sistema de gestión judicial SAMAI⁸.

⁶ Con la modificación introducida por el artículo 69 de la Ley 2080 de 2021.

⁷ Precepto modificado por el artículo 48 de la Ley 2081 de 2021.

⁸ Las notificaciones se llevaron a cabo el 9 de marzo de la presente anualidad a todos los intervinientes.



2.2.3. Contestación de la demanda - Intervención del demandado Moisés Córdoba Ramos

34. En el término de los diez (10) días siguientes a la notificación personal del auto admisorio de la demanda, la parte pasiva la contestó, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, sobre la base de afirmar que la mayoría de los hechos de la demanda corresponden a apreciaciones subjetivas de la parte actora que no se demostraron en el proceso de nulidad electoral ni en la acción de tutela que esta interpuso con el fin de que se dejara sin efectos la misma sentencia cuya infirmación solicita en esta sede.⁹

35. Argumentó que los demandantes pretenden convertir este medio de control en una instancia adicional, porque cuestionan las actuaciones judiciales que les han sido contrarias, sin invocar alguna irregularidad constitutiva de nulidad, olvidando que este recurso tiene fines y objetivos especiales que impiden al juez al que corresponde resolverlo sustituir al electoral, en tanto su marco de competencia se restringe a las causales estrictamente determinadas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011.

36. Manifestó que los actores invocaron la causal quinta de revisión y, sin embargo, no realizaron esfuerzo alguno para acreditar la existencia de una causal de nulidad y sólo plasmaron la *“divergencia personalísima y subjetiva respecto de la sentencia electoral que les fue desfavorable.”*

37. Solicitó que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 294 de la Ley 1437 de 2011 se rechazara este trámite extraordinario de revisión por improcedente, mediante auto no susceptible de recurso.

38. Señaló que si bien es cierto la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Chocó no se pronunció sobre algunos aspectos que la parte recurrente considera trascendentes para la decisión, estos no fueron planteados ante esa autoridad judicial, a efectos de que se adicionara o complementara la sentencia, en los términos del artículo 287 del Código General del Proceso.

39. Indicó que la causal de revisión alegada impone que la nulidad se haya ocasionado en el momento de dictarse la sentencia y no se propuso la existencia de irregularidad alguna con tal connotación.

40. Finalizó su escrito solicitando se condene en costas a la parte recurrente.

⁹ Al respecto manifestó que la sentencia de tutela fue dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado Martín Bermúdez Muñoz bajo el radicado 11001-03-15-000-2021-00695-01



2.2.4. Concepto del Ministerio Público

41. La Procuradora delegada ante la Sección Quinta del Consejo de Estado rindió concepto en que solicitó que se declarara infundado el recurso extraordinario, por considerar que algunos de los argumentos expuestos por los recurrentes tienen como sustento una indebida valoración probatoria del fallador de instancia por lo que escapan al ámbito de análisis del recurso extraordinario de revisión.

42. Precisó que este recurso no constituye una instancia adicional para revivir las discusiones de tipo probatorio sino para revisar posibles yerros graves de tipo procesal para dictar la sentencia censurada. Consideró que no se presentan cargos que se adecuen fáctica y procesalmente a la norma y a la jurisprudencia que permitan realizar un examen de fondo.

43. Con respecto a la omisión del Tribunal de realizar un examen y efectuar un pronunciamiento frente a las causales descritas en el artículo 137 del Código General del Proceso, referidas a haber sido expedido el acto de elección por una autoridad que carecía de competencia y la violación del derecho de audiencias y defensa, precisó que este problema jurídico no quedó consignado en la fijación del litigio que se realizó en la audiencia inicial.

44. A su juicio, la oportunidad procesal con la que contaban los recurrentes, para que todos los argumentos expuestos en la demanda fueran resueltos, la constituía la audiencia inicial, no siendo de recibo que se aleguen en el recurso extraordinario de revisión.

2.2.5. Terceros intervinientes y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

45. Los terceros coadyuvantes de la parte actora en el proceso de nulidad e intervinientes en favor de la parte pasiva, ni las demás autoridades accionadas intervinieron en el presente trámite, no obstante estar debidamente notificadas del auto admisorio del recurso extraordinario de revisión.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. Normatividad aplicable

46. El Título VI Capítulo I de la Ley 1437 de 2011, regula el recurso extraordinario de revisión. En él se indican los términos, causales y requisitos que deben cumplirse para su admisión y procedencia en los artículos 248 a 255, con



las modificaciones introducidas por medio de los artículos 68 a 70¹⁰ de la Ley 2080 de 2021¹¹, que resultan íntegramente aplicables a la presente actuación la cual se admitió con posterioridad a la fecha de entrada en vigor¹².

3.2. Cuestiones previas

3.2.1. Referida a la etapa probatoria

47. La Sala precisa que en el *sub examine* no se surtió etapa probatoria, por cuanto las partes no solicitaron la práctica de pruebas¹³ distintas a las documentales aportadas por la recurrente con la demanda. Tampoco se consideró necesario aducir de oficio algún elemento de convicción, por lo que no se configuraron los presupuestos del artículo 254 de la Ley 1437 de 2011¹⁴.

3.2.2. Referida a la solicitud de la parte demandada de dictar auto de rechazo de la solicitud, no susceptible de recurso, en los términos del artículo 294 de la Ley 1437 de 2011

48. En el escrito de contestación de la demanda, el funcionario cuyo acto de elección es objeto de la demanda solicitó que en el presente trámite se profiriera auto que rechace de plano por improcedente la solicitud de nulidad de la sentencia, en los términos del artículo 294 de la Ley 1437 de 2011, sobre la base de considerar que la parte recurrente sustentó la petición en causales diferentes a las previstas en el inciso primero de la norma en cita.¹⁵

49. Sobre el punto, la Sala aclara que el artículo citado por el demandado se encuentra incluido en el Título VIII de la parte segunda de la Ley 1437 que consagra las disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral a las que se refiere el artículo 139 *ejusdem*, que estableció el medio de control de nulidad electoral.

¹⁰ El artículo 70 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 255 de la Ley 1437 de 2011 en relación con la sentencia que pone fin al recurso extraordinario de revisión y el fallo de reemplazo para el evento de que corresponde declarar fundado el recurso.

¹¹ La primera de las normas citadas extendió las reglas de competencia previstas en el artículo 249 de la Ley 1437 de 2011 para conocer de la solicitud de revisión de las decisiones judiciales reguladas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. El artículo 79, por su parte, reguló el trámite del recurso y el 70 lo relacionado con la sentencia.

¹² La Ley 2080 de 2021 empezó a regir el 25 de enero de 2021 y la demanda se admitió el 3 de marzo de 2021.

¹³ La parte demandante únicamente solicitó tener en cuenta el trámite del proceso de nulidad electoral, el cual fue remitido por el Tribunal Administrativo del Huila en forma conjunta con el recurso extraordinario de revisión que fue presentado ante la referida autoridad judicial. Concretamente solicitó valorar el video que contiene la audiencia inicial.

¹⁴ La norma citada establece “**Artículo 254. Pruebas.** Si se decretaren pruebas de oficio o a solicitud de parte, se señalará un término máximo de treinta (30) días para practicarlas.”

¹⁵ La norma establece que la solicitud de nulidad de la sentencia dictada en el proceso electoral “únicamente procederá por incompetencia funcional, indebida notificación del auto admisorio de la demanda al demandado o a su representante, por omisión de la etapa de alegaciones y cuando la sentencia haya sido adoptada por un número inferior de Magistrados al previsto por la ley.”



50. Es por ello por lo que la figura de la nulidad procesal originada en la sentencia a la que se refiere este precepto es aquella que se presenta en el trámite del proceso de nulidad electoral, en el término de ejecutoria de la sentencia que defina la *litis* que difiere desde las ópticas sustancial y procesal del recurso extraordinario de revisión.

51. En esa medida, si la solicitud se radica en esa oportunidad procesal, se reitera en el trámite del proceso de nulidad electoral, y la misma no se sustenta en las causales de incompetencia funcional, indebida notificación del auto admisorio de la demanda a la parte demanda o a su representante, omisión de la etapa de alegaciones y cuando la sentencia haya sido adoptada por un número inferior de magistrados al previsto por la ley, le corresponde al juez o magistrado ponente rechazar de plano la solicitud en auto no susceptible de recurso alguno.

52. En ese específico evento, por razones expuestas, dicha figura de carácter procesal y la correspondiente consecuencia jurídica, consistente en dictar auto de rechazo de plano, opera al interior del proceso de nulidad electoral.

53. Cabe destacar que, en este caso, nos encontramos en una sede procesal distinta de la contemplada en la norma citada por el demandado y es el recurso extraordinario de revisión, regulado por el legislador en el capítulo I del Título VI de la segunda parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que constituye un proceso nuevo¹⁶, independiente del de nulidad electoral en el que se dictó la sentencia cuya infirmación se solicita.

54. Este recurso extraordinario, por expresa disposición del numeral 5º del artículo 250 de la normativa adjetiva objeto de aplicación, se puede sustentar en nulidad originada en la sentencia, evento en el cual a la parte recurrente le es dable invocar cualquiera de las irregularidades que la Sala Plena de esta Corporación ha admitido como vicios que se presentan en la etapa de proferimiento del fallo, las cuales se precisarán adelante y que deben tener tal entidad que invaliden el fallo.

55. El trámite del recurso extraordinario de revisión está consagrado en los artículos 253 y siguientes e implican traslado a las partes e intervinientes y corresponde decidirlo en este caso a la Sección Quinta del Consejo de Estado, especializada en la materia, por atacarse un fallo dictado por un Tribunal

¹⁶ En efecto, en la sentencia del 3 de febrero de 2015, la Sala Plena de esta Corporación aclaró que “en providencia de 12 de agosto del año en curso, la Sala Plena Contenciosa modificó la postura expuesta, para indicar que el recurso extraordinario de revisión constituye un nuevo proceso y no una instancia adicional en la que los interesados pueden plantear el asunto objeto del litigio original. Pese a su nombre -recurso extraordinario-, este se inicia con una demanda contra la sentencia, la que está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia, es decir, es un medio de control más que consagró el legislador en la jurisdicción contencioso-administrativa.” Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Alberto Yepes Barreiro, **Sentencia del 3.02.2015**, Rad: 11001-03-15-000-2014-00387-00(REV).



Administrativo, la cual debe dictar sentencia en los términos establecidos en el artículo 255¹⁷, de tal manera que en esta sede resulta imposible terminar la actuación con un auto de ponente que rechace de plano la solicitud, como lo pretende la parte demandada.

56. En efecto, el recurso extraordinario de revisión –que sin lugar a dudas procede para solicitar que se dejen sin efectos fallos proferidos en sede de nulidad electoral– constituye una figura jurídico procesal diferente de la solicitud de nulidad que es dable presentar en el proceso de nulidad electoral por considerar que se incurrió en irregularidad originada en la sentencia y, en esa medida, el análisis del caso se realiza con fundamento en el procedimiento especial consagrado en el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011 y corresponde decidirlo en la providencia de Sala que pone fin al proceso.

57. En virtud de lo expuesto, se negará la petición objeto de examen bajo el presente acápite y se adoptará la decisión de fondo en el presente fallo que define el recurso extraordinario interpuesto.

3.3. Presupuestos de la acción

3.3.1. Competencia

58. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer el presente recurso extraordinario de revisión, con el cual pretenden que se infirme la sentencia dictada el **21 de enero de 2021** por el Tribunal Administrativo del Chocó, en el proceso de nulidad electoral, instaurado por la primera de las recurrentes en contra del acto de elección de **Moisés Córdoba Ramos**, en su calidad de alcalde del municipio de Lloró – Chocó, para el período constitucional 2020-2023.

59. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1437 de 2011, en consideración a que se trata de una sentencia ejecutoriada dictada por un Tribunal Administrativo, en concordancia con el Acuerdo No. 080 de 2019, dictado por la Sala Plena del Consejo de Estado.

3.3.2. Oportunidad

60. El libelo contentivo del recurso extraordinario fue presentado en el término establecido en el artículo 251 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que la sentencia que se pretende infirmar fue dictada el **21 de enero de 2021**, por el Tribunal Administrativo del Chocó, notificada por medios electrónicos a las partes y a los terceros intervinientes el 22 de enero de 2021, de tal manera que cobró ejecutoria el 29 del mismo mes y año y

¹⁷ Modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021.



la demanda fue radicada el 2 de agosto de 2021. Por ende, no alcanzó a transcurrir el año al cual se refiere la norma aplicable al caso.

3.3.3. Legitimación en la causa

61. Respecto de este presupuesto debe expresarse que los señores Luz Stella Serna Moreno y Edison Bejarano Cuesta están legitimados en la causa por activa y Moisés Córdoba Ramos, en su condición de Alcalde del municipio de Lloró – Chocó y destinatario del acto de elección cuestionado por pasiva, porque los recurrentes y el demandado tuvieron la calidad de partes e intervinientes en el proceso en el que se dictó la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión del vocativo de la referencia.

3.4. Problema jurídico

62. Corresponde a la Sala determinar si es procedente infirmar la sentencia dictada el **21 de enero de 2021** por el Tribunal Administrativo del Chocó, por medio de la cual se negó la pretensión de nulidad del acto de elección del señor **Moisés Córdoba Ramos**, en su calidad de alcalde del municipio de Lloró – Chocó.

63. En consecuencia, con fundamento en el examen de la situación fáctica expuesta por la parte actora, del material probatorio recaudado, de la causal de revisión invocada y de los argumentos expuestos en el libelo introductorio y en la contestación de la demanda, el problema jurídico que subyace al caso concreto consiste en establecer si se configuran en el *sub examine* la nulidad originada en la sentencia, por la presunta omisión del Tribunal Administrativo del Chocó de pronunciarse sobre todas las causales de nulidad invocadas en la demanda y por la valoración irrazonable de las pruebas que se incorporaron en el proceso, circunstancia que se trajo como sustento de la violación del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

64. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes ejes temáticos: *i)* generalidades del recurso extraordinario de revisión; *ii)* causal quinta de revisión, cuyo supuesto fáctico lo constituye la existencia de nulidad originada en la sentencia; *iii)* análisis del caso concreto, con fundamento en los argumentos expuestos en el recurso y la valoración en su conjunto de los medios de convicción allegados al proceso, con plenas garantías del derecho al debido proceso de las partes, consagrado en el artículo 29 Constitucional.

3.5. Generalidades del recurso extraordinario de revisión

65. Este recurso, regulado en los artículos 248 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es un medio de impugnación excepcional que permite revisar determinadas sentencias amparadas



por la intangibilidad de la cosa juzgada e infirmarlas, ante la demostración inequívoca de ser decisiones injustas, por incurrir en alguna de las causales taxativamente consagradas en la ley¹⁸.

66. Las sentencias susceptibles del recurso son “(i) las dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; (ii) las dictadas en única, primera o segunda instancia por los Tribunales Administrativos y (iii) las dictadas en primera o segunda instancia por los Jueces Administrativos, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso.”¹⁹

67. Para la interposición del recurso deben atenderse los requisitos de las demandas ordinarias indicados en el artículo 252 de la Ley 1437 de 2011, especialmente, el recurrente debe señalar, justificar y acreditar en grado de plenitud probatoria el supuesto de hecho de la causal o causales consagradas en el artículo 250 *ejusdem* en que las que considera incurrió la sentencia cuya infirmación deprecia.

68. En este orden, la técnica del recurso exige correspondencia entre los argumentos en que se fundamenta, la causal o causales invocadas y las alegaciones expuestas por el recurrente, de forma tal que no le es dable a éste realizar elucubraciones dirigidas a atacar las motivaciones jurídicas o los juicios de valor que soportaron la decisión adoptada en la sentencia recurrida ni pretender subsanar o corregir errores u omisiones de la propia parte en el ejercicio del derecho de contradicción y el agotamiento de los mecanismos ordinarios de defensa, como si se tratara de una nueva instancia.²⁰

69. En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión no da cabida a cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia, siendo riguroso en cuanto a su procedencia, pues se restringe a las causales enlistadas. Por ello, en este escenario, la labor del juez no puede exceder la demarcación impuesta por el recurrente al explicar la causal de revisión de la sentencia, que deberá ser examinada dentro de un estricto y delimitado ámbito interpretativo²¹.

¹⁸ El marco teórico y conceptual del recurso extraordinario de revisión con las características esenciales que se indican, ha sido construido por esta Corporación, entre otras, en las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 8.05.2018, Rad. 11001-03-15-000-1998-00153-01(REV), M.P. Alberto Yepes Barreiro; 2.03. 2010, Rad. REV-2001-00091, 6.04.2010, Rad. REV-2003-00678, 20.10.2009, Rad. REV-2003-00133, 12.07.2005, Rad. REV-1997-00143-02, 14.03.1995, Rad. REV-078, 16.02.1995, Rad. REV-070, 20.04.1993, Rad. REV-045 y 11.02.1993, Rad. REV-037; Sección Tercera, sentencia de 22.04.2009, Rad. 35995 y Sección Quinta, sentencia de 15.07.2010, Rad. 2007- 00267, entre otras.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-520 del 4.08.2009, M.P. María Victoria Calle Correa

²⁰ Consejo de Estado, Sala Veintisiete Especial de Decisión, Sentencia del 27.10.2020, Rad. 11001-03-15-000-2019-02361-00(REV), M.P. Rocío Araújo Oñate

²¹ Así se desprende de las normas que lo consagran y lo ha desarrollado esta Corporación en varios pronunciamientos de los que cabe destacar: Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia de 27.01.2004. Rad. (REV) 2003-0631. M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta,



70. Tampoco es posible que se cuestione la valoración probatoria efectuada por el juez ordinario, pues no se trata de corregir *“los errores de apreciación de los hechos y de las pruebas, en que a juicio del recurrente hubiera podido incurrir el fallador, pues eso equivaldría a convertir el recurso en un juicio contra el fondo de la sentencia, discutiendo nuevamente los hechos, ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada; sino de la inobservancia de las reglas propias de la sentencia, que vician su validez.”*²²

71. En virtud de lo expuesto, se advierte que este recurso tiene como finalidad principal la revisión de las decisiones por vicios *in procedendo*, es decir, no es procedente para tratar de enmendar los errores judiciales como los casos de inadecuada valoración de las pruebas (error de hecho), falta de aplicación de la norma correspondiente, o indebida aplicación de esta (error de derecho)²³.

3.6. Causal de nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso

72. Este supuesto corresponde a la causal consagrada en el numeral 5º del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud de la cual *“Son causales de revisión: “5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*²⁴.

73. La causal en estudio ha sido objeto de diversos pronunciamientos que buscan circunscribir su alcance, para evitar que se emplee con la única finalidad de que el juez de la revisión se convierta en uno de instancia. Por ello, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha delimitado las circunstancias que pueden configurar la causal de revisión en estudio, para lo cual analizó cada uno de los supuestos consagrados en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil -hoy 133 del Código General del Proceso-, y precisó aquellas no consagradas en esta normatividad que igualmente permiten interponer el medio de impugnación.

precisó que: *“... no constituye una nueva instancia, razón por la cual no es admisible en él la continuación del debate probatorio o sobre el fondo del asunto, debiendo circunscribirse únicamente a las precisas causales señaladas en la ley, cuyo examen y aplicación obedecen a un estricto y delimitado ámbito interpretativo. (...)”*. En ese mismo sentido, en sentencia del 11.10.2005. Rad. (REV) 2003-0794. M.P. Ligia López Díaz, se consideró que con el recurso extraordinario especial de revisión *“(...) No se trata de controvertir el juicio de valoración propio del juzgamiento, ni es otra instancia que permita a las partes adicionar o mejorar las pruebas y los argumentos ya expuestos y debatidos en las etapas anteriores del proceso, puesto que ello equivaldría a convertir el recurso especial de revisión en un juicio contra el fondo de la sentencia, discutiendo nuevamente los hechos ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada (...)”*.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, Sentencia del 3.02.2015. M.P. Alberto Yepes Barreiro (E)

²³ De cualquier forma será forzoso analizar los argumentos esgrimidos por la parte actora, con el fin de detectar si lo que se cuestiona es, realmente, una actuación contraria a la ley o carente de justificación o, si el propósito del demandante es que se revise la decisión, como si el proceso en sede de lo contencioso administrativo pudiera constituirse en una nueva instancia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 14.08.2008, Rad. 16.594.

²⁴ En cuanto al alcance de esta causal se puede consultar: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 26, Sentencia del 7.04.2015, Rad 110010315000201300358-00

74. En efecto, sobre la nulidad originada en la sentencia como causal de revisión, esta corporación, en sentencia del 5 de abril de 2016²⁵, explicó que, igualmente, se ha aceptado que pueden existir otros motivos no contemplados en los códigos procesales como causales de nulidad, pero que surgen de la vulneración directa del artículo 29 Constitucional, evento en el cual corresponderá al juez determinar si el hecho que se dice contrario a este derecho, puede configurar la causal de revisión en comento, circunstancia que se deriva de la exigencia de actuar como juez de constitucionalidad y de convencionalidad en garantía de los derechos fundamentales de quienes intervienen en un proceso judicial.²⁶

75. Sobre las exigencias para la prosperidad del recurso por esta causal, se ha precisado que:

“9. El segundo requisito consiste en que la sentencia presente un vicio grave o insaneable que afecte su validez. La jurisprudencia de esta Corporación ha identificado los siguientes defectos como causantes de nulidad en la sentencia”²⁷:

...

9.4. Pretermitir la instancia, por ejemplo: (i) **al proferir una sentencia sin motivación**; (ii) violar el principio de la non reformatio in pejus (como cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto al pretendido en la demanda o por causa distinta a la invocada) o (iii) proferir sentencia condenatoria contra un tercero que no fue vinculado al proceso.

9.5. Decidir aspectos que no corresponden, por falta de jurisdicción o competencia del juez.

...

10. En relación con la nulidad originada en la sentencia por ausencia de motivación, la jurisprudencia de esta Corporación ha diferenciado la falta absoluta de motivación de la deficiente o errada, y ha señalado que únicamente la carencia total de pronunciamiento del juez sobre las razones de hecho o de derecho que le permiten arribar a una decisión, es motivo de revisión bajo la causal sexta.

De manera que es improcedente, con fundamento en dicha causal, alegar situaciones relacionadas con deficiencias en la motivación derivadas, por ejemplo, de la estimación errada de las pruebas o de los hechos por parte del

²⁵ Consejo de Estado, Sala Catorce Especial de Decisión, M.P. Danilo Rojas Betancourth, Rad. Radicación: 110010315000 2008 00320 00

²⁶ La posición sostenida en la citada Ob.Cit. 26 fue ratificada por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sentencia del 8.05.2018, M.P. Alberto Yepes Barreiro Rad. Rad. 1998-153-01 (REV), en la que se unificó el criterio sobre el alcance de la causal, precisando que puede configurarse cuando se evidencia una violación del artículo 29 Constitucional – debido proceso.

²⁷ Ob. Cit. Ver igualmente, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencias del 11.05.1998, rad. REV-093; del 18.10.2005, Rad. 2000-00239, de 20.10.2009, Rad. REV-2003-00133; y del 7.04.2015, M.P. Jorge Octavio Ramírez; Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 11.06.2009, Rad. 836-06; y Sección Primera, sentencia del 14.12.2009, Rad. 2006-00123



juez; de la indebida interpretación de las normas jurídicas aplicadas; o del desconocimiento del precedente judicial (...).²⁸

76. Así lo entendió también la Sala Especial de Decisión Veintiséis (26) de esta Corporación, al indicar que “... las causales de nulidad de la sentencia son las previstas en el estatuto procesal civil, en las condiciones que establece el art. 142 del mismo y las que se originen en la sentencia por violación del debido proceso constitucional, contemplado en el artículo 29”²⁹.

77. Es importante aclarar que, en estos casos el juez no está creando una causal diferente a las legalmente reconocidas, porque la nulidad originada en la sentencia se deriva del desconocimiento de un mandato constitucional, en donde el operador judicial es el encargado de determinar si lo que se alega tiene la entidad suficiente para invalidarlo, pues no toda irregularidad tiene la capacidad de afectar la inmutabilidad de la providencia que ha puesto fin al proceso, sino únicamente aquellas que tengan un carácter sustancial, en la medida en que incidan en el sentido de la decisión, por afectar el núcleo esencial o contenido constitucionalmente vinculante del derecho al debido proceso.

78. Bajo el anterior marco normativo y conceptual se analizarán los argumentos del recurso en el presente asunto, reiterando que se tendrá en cuenta el carácter sustancial de la irregularidad alegada, esto es, aquél que resulte determinante para el sentido de la decisión.

3.7. Análisis del caso concreto con fundamento en la causal de revisión alegada y los supuestos fácticos y jurídicos en que se fundamenta

79. La parte actora sustentó esta causal en que los argumentos que pueden resumirse así:

- i) El Tribunal Administrativo del Chocó omitió pronunciarse sobre las causales de nulidad del acto de elección consagradas en el artículo 137 del CPACA referente a la (i) expedición por autoridad sin competencia y, (ii) violación al derecho de audiencia, resolviendo únicamente las causales consagradas en los numerales 2 y 3 del artículo 275 *ejemplo*.
- ii) Se desconocieron los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por cuanto en el proceso se encontraban acreditadas las causales de nulidad del acto de elección y, respecto a la forma como se abordó el examen de las de naturaleza objetiva, el fallo

²⁸ Si bien la sentencia citada hace referencia a las causales contempladas en el Decreto 01 de 1984, tiene plena vigencia en relación con la invocada por el recurrente que se encuentra contemplada actualmente en el numeral 5º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, que consagra como supuesto de hecho la nulidad originada en la sentencia.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial No. 26., M.P. Olga Melida Valle de De la Hoz. Rad: 11001-03-15-000-2011-01639-00. En la citada Sala, se aprobaron otras dos decisiones en igual sentido.



contiene “múltiples acciones y omisiones que riñen con los preceptos consagrados en el artículo 29 de nuestra carta superior, en consideración a que con el material probatorio puesto a consideración del juez, está probada la materialización de las causales.”

iii) Omisión en la valoración y apreciación irrazonable de algunos medios de prueba, de lo cual los recurrentes concluyeron que el Tribunal sentó un precedente judicial en desconocimiento de los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales, entre otras circunstancias, “legalizando el hecho por medio del cual 6 días después de realizados los escrutinios en el municipio de Lloro Choco, se convalidara como documentos electorales, 13 imágenes ilegibles de formularios E-14, ante la inexistencia o pérdida de los formularios originales que fueron allegadas por el personero encargado para la época de los hechos...”.

3.7.1. No haberse pronunciado la sentencia sobre las causales de nulidad referidas a la falta de competencia y a la violación del derecho de audiencia y de defensa

80. Sobre el primer argumento relacionado con la ausencia de pronunciamiento y de análisis sobre los cargos de nulidad que se sustentaron en las causales descritas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, la Sala advierte que, tal como lo argumentó la representante del Ministerio Público, la parte actora contó en el juicio de nulidad electoral con las oportunidades procesales correspondientes para que se subsanara esta falencia y, no obstante, no hizo uso de ellas, pretendiendo en esta oportunidad enmendar su omisión.

81. En efecto, el litigio se fijó en la audiencia inicial en la que únicamente se plantearon dos problemas jurídicos, referidos a la invalidez del acto de elección por las causales objetivas de violencia y por falsedad, descritas en los numerales 2º y 3º del artículo 275 *ejusdem*, siendo estos los únicos cuyo examen se abordó en la sentencia que puso fin al proceso.

82. No obstante, durante la audiencia la parte actora no interpuso ningún recurso, no obstante que cabía el de reposición, de tal manera que la fijación del litigio quedó en firme. La demandante tan solo se refirió al tema en memorial radicado al día siguiente de la diligencia, por fuera de la audiencia que constituía el escenario natural para realizarlo.

83. Al respecto se advierte que el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra las reglas a las cuales se debe someter la audiencia inicial y, en el numeral séptimo, se refiere a la fijación del litigio, aspecto que consiste en determinar de manera precisa los



puntos de desacuerdo de las partes, porque en torno a estos se dirigirá la dinámica probatoria y, por ende, la resolución del conflicto.³⁰

84. La fijación del litigio determina la conducta de las partes y del juez durante el proceso y la decisión de fondo que se debe dictar³¹, garantizando con ello el principio de congruencia en un juicio que se adelanta por audiencias, concluidas las cuales no es posible volver sobre lo decidido.

85. Adicional a lo anterior, omitió solicitar la adición de la sentencia si consideraba que había omitido pronunciarse sobre un extremo de la *litis*, posibilidad con la que contaba en los términos del artículo 287 del Código General del Proceso, aplicable por integración normativa, en virtud del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

86. La norma citada consagra como supuesto de hecho para la adición precisamente que en la sentencia se haya omitido realizar un pronunciamiento sobre cualquiera de los extremos de la *litis* o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento.

87. Es claro que el legislador consagró las figuras procesales que deben ser utilizadas por las partes e intervinientes de conformidad con cada uno de los supuestos que ellas consagran, de tal manera que estas deben hacer un uso adecuado de ellos en las oportunidades señaladas, frente al principio de preclusión de las etapas del juicio.

88. En ese orden el recurso extraordinario de revisión no se diseñó para solicitar la adición de la sentencia y mucho menos para que sea el juez de la revisión el que la complemente en aquellos aspectos que no hayan sido resueltos, pues con ello invadiría el ámbito de competencia del juez electoral y tal no fue el objetivo para el cual diseñó e implementó este mecanismo especial.

89. Sobre este aspecto la Sala reitera que el recurso extraordinario no constituye la oportunidad para subsanar los errores en que hayan incurrido las partes en el trámite de los procesos al no hacer uso adecuado de los instrumentos de defensa y de controversia de las decisiones que caben en cada oportunidad en un juicio que se desarrolla por audiencias y etapas preclusivas.

3.7.2. Desconocimiento y valoración irrazonable de las pruebas allegadas a la actuación

³⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 10.10.2015, M.P. Jorge Octavio Ramírez; Sección Segunda, Subsección “A”, Sentencia del 22.02.2018, M.P. William Hernández Gómez, Rad. No. Rad. No.: 17001-23-33-000-2015-00825-01. En esta sentencia se precisó que “La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo», porque es guía y ajuste de esta última.”

³¹ Consejo de Estado Sección Quinta, Sentencia del 15.10.2015. M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. No. 11001032800020140013900



90. Si bien es cierto que la parte actora, en el argumento que se expuso como numeral ii) plantea un desconocimiento del debido proceso desde la perspectiva del artículo 29 de la Constitución, lo sustenta en circunstancias que guardan estrecha e íntima relación con el desconocimiento del acervo probatorio y la valoración irrazonable de los elementos probatorios incorporados en la actuación, en la medida en que afirma que las causales de nulidad se encontraban acreditadas.

91. Subyacen igualmente inquietudes con respecto a la aplicación al caso concreto de las normas jurídicas con fundamento en las cuales se resolvió, pero ninguna irregularidad procesal que tenga la posibilidad de invalidar el fallo por vicios *in procedendo*, convirtiendo el libelo introductorio en una especie de recurso de alzada para que la Sala de Decisión revise la sentencia desde el punto de vista sustancial y probatorio y no para que examine si incurrió en una causal de nulidad originada en ella, pues ningún cargo está soportado en un supuesto constitutivo de invalidez de la actuación.

92. Cabe destacar que ninguno de los reparos expuestos por los recurrentes tiene la entidad para afectar el debido proceso, por cuanto lo que presentan es un desacuerdo con la valoración de los medios de convicción y con la aplicación al caso de las normas legales que se trajeron como sustento de la decisión, más no una anomalía en el procedimiento o en la sentencia que constituya causal de nulidad, pues no encuadra en alguno de los supuestos que la Sala Plena de esta Corporación han admitido como constitutivas de nulidad.

93. No se evidencia, en consecuencia, argumento alguno encaminado a acreditar la existencia de una irregularidad que se hubiera presentado al momento de dictarse el fallo de única instancia que definió la *litis*, en la medida en que no se cuestiona la competencia de la Sala que dictó la providencia, la violación del derecho de audiencias y de defensa, la motivación y congruencia del fallo, la validez y controversia de las pruebas, aspectos que constituyen el contenido constitucionalmente vinculante de este derecho.

94. Por ello la Sala reitera que el recurso extraordinario de revisión no constituye una tercera instancia ni fue consagrado para revivir etapas procesales que se dejaron vencer por la incuria de la parte actora. No es posible que el juez de la revisión valore nuevamente las pruebas incorporadas a la actuación.

95. De lo expuesto en precedencia se puede concluir que no se configura la causal de nulidad originada en la sentencia, por cuanto los argumentos que se trajeron como sustento de esta no constituyen circunstancia capaz de invalidar el fallo.

3.8. Conclusiones





96. La Sala no encontró acreditada la causal quinta de revisión consagrada en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, referida a la existencia de nulidad originada en la sentencia, invocada por la parte actora, toda vez que, no se acreditaron en el caso concreto los requisitos concurrentes necesarios para su configuración y las presuntas irregularidades no fueron alegadas en el proceso de nulidad electoral, operando al interior de este el principio de convalidación.

3.9. Costas

97. Sobre la procedencia de condenar en costas en el recurso extraordinario de revisión, la Sala advierte que el inciso final del artículo 255, con la modificación introducida por el 70 de la Ley 2080 de 2021, aplicable al *sub examine*, por haberse tramitado íntegramente en vigencia de esta normativa, establece que “*si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente*”.

98. Al no contener este precepto íntegramente las reglas aplicables a la condena en costas, corresponde realizar la integración normativa con el Código General del Proceso, que regula la procedencia de estas en el artículo 365, canon que en el numeral 8º establece que “*Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*”

99. Con fundamento en lo expuesto, en el presente caso, en principio, corresponde condenar en costas y perjuicios a la parte recurrente, no obstante, solo lo hará por concepto de agencias en derecho, por encontrarse acreditado que la parte pasiva tuvo que ejercer el derecho de defensa a través de apoderado judicial, las cuales se fijarán en la cantidad equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con fundamento en lo establecido en el Acuerdo PSAA16-10554 Agosto 5 de 2016 dictado por el Consejo Superior de la Judicatura.

100. Lo anterior teniendo en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión, que correspondió a la contestación de la demanda y el seguimiento a este trámite extraordinario. No se incluirá suma alguna por concepto de gastos y expensas por no aparecer causadas.

101. Tampoco se evidencian perjuicios para la parte en favor de quien se dicta esta sentencia, por lo que no se condenará a los recurrentes por este concepto.

IV. DECISIÓN

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



Radicados: **11001-03-28-000-2021-00044-00**
Demandantes: Luz Stella Serna Moreno y otro

V. FALLA:

PRIMERO: NEGAR la solicitud presentada por el apoderado judicial del demandado, en sentido de resolver el recurso extraordinario de revisión con auto de ponente contra el cual no proceda recurso alguno, por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto por interpuesto por los señores **Luz Stella Moreno y Edison Bejarano Cuesta**, por no encontrar configurada la causal de nulidad originada en la sentencia.

TERCERO: CONDENAR a los recurrentes en costas en la modalidad de agencias en derecho las cuales se fijan en la suma equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor de la parte demandada, señor Moisés Córdoba Ramos. Abstenerse de condenar en costas en la modalidad de gastos expensas y en perjuicios por no encontrarse causados y acreditados.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.