



Radicado: 11001-03-15-000-2021-03401-00  
Demandante: Carolina Cuero Illera

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicado:** 11001-03-15-000-2021-03401-00  
**Demandante:** CAROLINA CUERO ILLERA  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

**Temas:** Tutela contra providencia judicial, contra nulidad electoral.  
Decisión razonable. Niega

**SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide la acción de tutela interpuesta, mediante apoderado, por la señora Carolina Cuero Illera contra el Tribunal Administrativo de Nariño, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 333 de 2021.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

La señora Carolina Cuero Illera, mediante apoderado, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Nariño, por estimar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló la siguiente pretensión:

“(...)

2. Declarar la anulación y dejar sin efectos la sentencia que puso fin al proceso el día 05 de febrero de 2021, mediante la cual se declararon probadas las excepciones y se negaron las pretensiones de la demanda, dentro de la radicación No. 520012333000-2019-00645-00 la cual fue proferida por el H. Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Primera de Decisión, Magistrados Beatriz Isabel Melodelgado Pabón, Álvaro Montenegro Calvachy y Edgar Guillermo Cabrera Ramos.

3. Ordenar a la Sala Primera de Decisión, Magistrados Beatriz Isabel Melodelgado Pabón, Álvaro Montenegro Calvachy y Edgar Guillermo Cabrera Ramos, rehacer la sentencia acogiendo las pretensiones de la demanda de nulidad electoral multicitada en este líbello.

(...)”.

**2. Hechos**

De la lectura del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

La señora Carolina Cuero Illera ejerció medio de control electoral contra la elección de la señora Consuelo Ardila Caicedo, como alcaldesa del municipio de Santa Bárbara – Iscuandé, Nariño, por el partido Movimiento Alternativo Indígena

1

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)





y Social para el periodo electoral 2020 - 2023, con fundamento en que habría incurrido en las causales 1 y 7 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por presuntamente haber ejecutado conductas de corrupción al sufragante, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas y fraude a inscripción de cédulas, pues según dijo, inscribió al menos mil ciento catorce cédulas de electores que no corresponden a personas que residen en el municipio.

El Tribunal Administrativo de Nariño, en sentencia del 5 de febrero de 2021, negó las pretensiones de la demanda porque las pruebas allegadas al proceso no permitieron concluir la existencia de actos de corrupción, porque de ellas no se demostró que la demandada ofreciera dádivas a cambio del voto de quienes llegaron, tampoco se demostró que fueran personas sin residencia en el municipio, o que hubiese participado con su voto en los comicios, respecto del documento denominado “acta de compromiso” aportada, no fue tenido como prueba, pues no constaba o generaba certeza sobre su procedencia u origen y menos aún que la entonces candidata que resultó elegida, tuviera algún conocimiento sobre su suscripción o existencia.

En lo atinente a la trashumancia electoral, precisó que para que el cargo prosperara se debía romper la presunción de residencia que surge con la inscripción, no obstante, de las pruebas aportadas al expediente, concretamente los videos y fotografías, no resultaron suficientes para probar el cargo porque no permiten identificar que existió una conducta ilegal destinada a entorpecer el resultado de las elecciones pues, como elemento demostrativo, no permiten identificar que existió una clara conducta ilegal destinada a entorpecer el resultado de las elecciones, si bien, fue posible observar que varias personas arribaron al ente territorial, no era posible aseverar con estos instrumentos que esas personas ejercieron su derecho al voto en el ente territorial, tampoco sí provenían de otras ciudades, sí tenían residencia en puntos geográficos diferentes de aquel donde se llevaron a cabo las elecciones o si efectivamente votaron por la demandada.

### 3. Argumentos de la acción de tutela

A juicio de la parte actora, el Tribunal Administrativo de Nariño incurrió en “*defecto sustantivo por indebida interpretación probatoria (defecto fáctico)*” (sic) por considerar que la valoración del material probatorio fue arbitraria, especialmente, el contenido del acta de compromiso, la certificación del acta de instalación y registro de votantes, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Señala que en el proceso de nulidad electoral se configuró un desconocimiento total del valor probatorio de la prueba indiciaria y documental, insistió en la falta de valoración del “acta de compromiso” porque, según señala, con ella se logró demostrar que se anuló la libertad de ejercer el derecho al voto, la legalidad y legitimidad del poder político, si se tiene en cuenta que se trata de violencia psicológica, por el constreñimiento, coacción, corrupción o cualquier tipo de situación que anule la libertad de escoger libremente la opción para ejercer el derecho al voto, lo cual incluye el otorgamiento de dádivas.

Afirmó que quien firmó la referida acta, el señor Héctor Solis Colorado, votó en la mesa 005 del puesto de la cabecera municipal y votó tal y como se dejó constancia en el acta de compromiso, en la que se dejó constancia que el pago



sería de \$ 400.000 y que el voto debía ser por la candidata Consuelo Ardila Caicedo.

#### 4. Trámite Previo

Mediante auto del 8 de junio de 2021, se admitió la acción de tutela, se ordenó notificar a la demandante, al demandado, a la señora Consuelo Ardila Caicedo, al Partido Movimiento Alternativo Indígena y Social, al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, Nariño, como terceros interesados en el resultado del proceso. Así mismo, publicar en la página web del Consejo de Estado la providencia para el conocimiento de todos los terceros interesados y notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

#### 5. Oposición

El **Tribunal Administrativo de Nariño** guardó silencio.

#### 6. Intervención de los terceros interesados

La señora **Consuelo Ardila**, en calidad de tercero interesado, indicó que obra en el expediente de nulidad electoral un documento cuyo título reza “acta de compromiso”, el cual aparentemente se suscribió el 3 o el 23 de septiembre de 2019 en Santa Bárbara de Iscuandé y en el que se plasmó el sello de un partido político, sin embargo, dijo que no es claro ningún otro detalle, pues no se identifica el suscriptor y el objeto del compromiso resulta confuso.

Señaló que es imposible considerarlo como prueba, pues el mismo no genera certeza sobre la persona que lo elaboró, firmó o a quien se le puede atribuir los datos que se consignaron no ofrecen certeza sobre su procedencia u origen y menos aún de que, quien entonces era candidata y que a la postre resultó elegida, tuviera algún conocimiento sobre su suscripción o existencia.

En cuanto al “*acta de instalación y registro general de votantes*” explicó que en ella se plasmó el número de cédula 87´105.055 y, con fundamento en ello, la parte actora pretende probar que el compromiso al que hace alusión el primer documento es el de votar a favor de la señora Consuelo Ardila.

Anotó que en la mentada acta de instalación, si bien se relaciona el número de cédula que aparece también en el acta de compromiso, ello no logra acreditar siquiera que el portador de esa identificación efectivamente haya votado por Consuelo Ardila, por el contrario, lo que únicamente consta es que el señor Héctor Solís Colorado se identifica con C.C. 87´105.055 y ejerció el derecho al voto en Santa Barbara de Iscuandé, en la mesa 005 del puesto cabecera municipal, nada más.

Afirmó que la prueba arrojada al proceso de nulidad electoral no logró demostrar lo que se adujo en el texto de la demanda, esto es, no se probó que la señora Consuelo Ardila hubiera realizado gestiones, por sí o por interpuesta, tendientes a ejercer actos de corrupción o violencia sobre los electores.



La Oficina Jurídica de la **Registraduría Nacional del Estado Civil** señaló que no tiene competencia para pronunciarse sobre la acción de tutela porque lo que discute el accionante en el presente trámite es que la Corporación accionada vulneró los derechos fundamentales invocados.

Que, en ese orden, la protección de los derechos fundamentales alegados en la acción de tutela no está en cabeza de esta entidad, sino que le corresponde a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Nariño.

La Oficina de Asesoría Jurídica y Defensa Judicial del **Consejo Nacional Electoral** indicó que no ha vulnerado los derechos de los cuales eran presuntamente acreedores los accionantes y solicitó la desvinculación por la falta de legitimidad de la causa por pasiva.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción de tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*<sup>1</sup>, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales<sup>2</sup> y específicas<sup>3</sup> de procedencia de la acción de tutela.

<sup>1</sup> La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso a la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

<sup>2</sup> Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; **(iii)** Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; **(v)** Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que





Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

### Problema jurídico

A juicio de la parte actora, el Tribunal Administrativo de Nariño vulneró los derechos fundamentales invocados con la decisión que negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral con fundamento en que no se acreditaron las causales de nulidad electoral previstas en los numerales 1 y 7 del artículo 139 de la Ley 1437 de 2011.

La Sala determinará si el Tribunal Administrativo de Nariño, al proferir la sentencia del 5 de febrero de 2021, incurrió en el defecto fáctico invocado, o si, por el contrario, se trató de una decisión razonable.

### Caso concreto

De manera general, las inconformidades de la parte actora tienen que ver con la indebida valoración del material probatorio que obró en el proceso de nulidad electoral, concretamente, el contenido del acta de compromiso y la certificación del acta de instalación y registro de votantes expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues, a su juicio, con fundamento en dicho material probatorio era posible concluir que existió un acto de corrupción consistente en la compra de votos a favor de la candidata electa.

Al efecto explicó que, quien firmó la referida acta de compromiso fue el señor Héctor Solís Colorado, que votó en la mesa 005 del puesto de la cabecera municipal -según se advierte del acta de instalación y registro de votantes - y afirma que votó tal y como se dejó constancia en el acta de compromiso, en la que se estipuló que el pago sería de \$ 400.000 y que el voto debía ser por la candidata Consuelo Ardila Caicedo.

La Sala encuentra necesario hacer referencia a la valoración probatoria que llevó a cabo el Tribunal Administrativo de Nariño frente a las pruebas que la parte actora estima indebidamente valoradas, que, en lo pertinente sostuvo:

“(...)

*Para el efecto, es indispensable analizar el material probatorio, del cual hacen parte unos videos y fotografías que se aportaron con la demanda, como también el documento denominado “acta de compromiso” con el cual, al parecer, un ciudadano se compromete a votar por la demanda, a cambio del pago de una suma de dinero.*

*Sobre este punto se debe tener en cuenta que, de conformidad con lo establecido en los artículos 243 y 244 del Código General del Proceso aplicables al caso por remisión expresa de los artículos 211 y 296 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto las videograbaciones como las fotografías son*

---

generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, (vi) Que no se trate de sentencias de tutela.

<sup>3</sup> La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: (i) orgánico; (ii) procedimental absoluto; (iii) fáctico, (iv) material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, (viii) violación directa de la Constitución.



*documentos, sin embargo, su contenido es simplemente representativo y por ende, por sí solas no demuestran fehacientemente un hecho, o acción determinada, por lo que su valoración se debe realizar de manera conjunta con los demás elementos probatorios obrantes en el expediente.*

(...)

*Respecto del documento denominado “acta de compromiso”, en aplicación de las disposiciones normativas anotadas es imposible considerarlo como prueba, pues en este documento no consta, o no genera certeza sobre la persona que lo elaboró, manuscibió, firmó o a quien se le puede atribuir. Es más, su análisis permite considerar que en él se plasmó un número de cédula, una firma cuyo autor no es posible identificar, y el sello de un partido político, datos con los cuales no se genera ninguna certeza sobre su procedencia u origen, y menos aún de que, quien entonces era candidata y que a la postre resultó elegida, tuviera algún conocimiento sobre su suscripción o existencia.*

*Es decir, de conformidad con el contenido del artículo 244 del Código General del Proceso, en tanto, con el documento no se crea certeza alguna sobre el origen del documento, no es posible que se lo considere como auténtico.*

*En esa medida, el documento solo se podría apreciar como un indicio relacionado con actos de corrupción si existen otros elementos relacionados con este tipo de hechos, no obstante, toda vez que no existen otros instrumentos que permitan solucionar la necesidad de suficiencia para acreditar el actuar reprochable que se solicita imputar la demandada, el documento no resulta conclusivo de la comisión del pretendido ilícito.*

*Es decir, de manera alguna se probó que la demandada hubiera realizado gestiones, por sí o por interpuesta persona, tendiente a afectar la pureza y libertad del voto, mediante maniobras corruptas.*

(...).”

De acuerdo con lo anterior, la Sala anota que la decisión que se cuestiona por esta vía se encuentra razonada y ajustada a derecho porque la valoración probatoria en relación con las referidas pruebas fue debidamente motivada y sustentada, como se pasa a explicar.

Pues bien, la inconformidad planteada por la parte actora, para sustentar el defecto fáctico, se concreta en la indebida valoración del documento denominado “acta de compromiso”, que también allegó al presente trámite constitucional, este en coherencia con el registro acta de instalación y registro de votantes [esto es, el formulario E-11 de la mesa de votación], en que habría votado el señor Héctor Solís Colorado.

Al respecto, se precisa que lo relacionado con el “acta de compromiso” la autoridad judicial señaló las razones jurídicas por las que no era posible atribuir algún grado de certeza al contenido de dicho documento porque, de conformidad con el artículo 244 del Código General del Proceso, la referida acta de compromiso no creó certeza alguna sobre el origen del documento, pues, del mismo no era posible tener conocimiento sobre la persona que lo elaboró, firmó o a quien se le pudiera atribuir, pese a que en él se plasmó un número de cédula, de dicha firma no era posible identificar el autor y pese a que contaba con el sello de un partido político, esos datos no generaron certeza alguna sobre su procedencia u origen y, menos aún, que la candidata que resultó elegida tuviera conocimiento sobre su existencia.

Argumentos que a la luz de las normas que regulan lo relacionado con la prueba documental y su valoración se encuentran totalmente coherentes y consistentes,

6



pues, tampoco existieron otros elementos probatorios que permitieran tener la referida acta de compromiso como un hecho indicador que sustentara la tesis de la demandante.

Lo anterior abre paso para señalar que, pese a que la parte actora afirma que el Tribunal Administrativo de Nariño valoró de indebida forma el registro acta de instalación y registro de votantes [esto es, el formulario E-11 de la mesa de votación], en que habría votado el señor Héctor Solís Colorado, cuyo número de cédula de ciudadanía coincide con el consignado en el “acta de compromiso”.

Sin embargo, al respecto la Sala no encuentra que se configure la indebida valoración de dicha prueba, en los términos que lo alega la parte actora, porque tal como lo informó en el escrito inicial, se trató de una prueba negada por el Tribunal Administrativo de Nariño en el trámite de la audiencia inicial celebrada el 8 de julio de 2020.

La actora solicitó dentro del acápite de la prueba pericial, la designación de peritos expertos en dactiloscopia para que, entre otros, estableciera si la cédula de ciudadanía correspondía al ciudadano Héctor Solís Colorado y si esa persona aparecía en las listas de inscripción para las elecciones del 27 de octubre de 2019 en Santa Barbara de Iscuandé, si votó, la mesa de votación y la persona por la que depositó el voto, con fundamento en que justamente era la persona que aparecía en el “acta de compromiso”.

Sin que se observe que la parte actora haya interpuesto recurso alguno contra la decisión que negó la referida prueba, en los términos del inciso 2 del artículo 283<sup>4</sup>, del artículo 246<sup>5</sup> y del numeral 9 del artículo 243<sup>6</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De manera que, siendo una prueba que no fue decretada no hizo parte del caudal probatorio recaudado en el trámite del proceso de nulidad electoral y, por lo tanto, no puede ser considerado indebidamente valorado por la autoridad judicial accionada, como lo pretende la parte actora.

Luego, no se advierte la vulneración de derechos fundamentales a la actora por parte del tribunal demandado, sino que se trató del análisis e interpretación de la jurisprudencia aplicable al caso de conformidad con los elementos materiales que fueron allegados al proceso electoral, con fundamento en el cual concluyó que no existió material probatorio que sustentara las causales de nulidad electoral invocadas, en particular y en lo que aquí concierne, no se acreditó con el “acta de compromiso”, por sí sola, que se configurara la alegada causal consistente en violencia contra el elector.

Por lo tanto, la Sala encuentra que la decisión cuestionada fue debidamente motivada y sustentada, la cual, en todo caso resulta razonable y ajustado a derecho, de conformidad con las circunstancias específicas del caso concreto,

<sup>4</sup> “(...) Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, se procederá en la forma establecida en este Código para el proceso ordinario”.

<sup>5</sup> “Artículo 246. El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o (...)”. [antes de la modificación introducida por la Ley 2080 de 2020]

<sup>6</sup> “(...) 9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente. (...)”.[antes de la modificación introducida por la Ley 2080 de 2020]



distinto es, que la parte actora no se encuentre de acuerdo con las conclusiones a las que llegó el juez natural de conocimiento, porque no coinciden con sus intereses.

En suma, la decisión de declarar que no se configuraron las causales de los numerales 1 y 7 del artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 por falta de elementos probatorios que las acreditaran, resultó ser una decisión precedida de los requisitos legales y, además, razonable y racional a la luz del ordenamiento jurídico vigente.

Siendo así, se impone negar las pretensiones de la acción de tutela que ejerció la señora Carolina Cuelo Illera contra el Tribunal Administrativo de Nariño.

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

### FALLA

1. **Negar** las pretensiones de la acción de tutela que ejerció la señora Carolina Cuelo Illera contra el Tribunal Administrativo de Nariño.
2. En caso de no ser impugnada la presente providencia, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
3. Notificar a las partes por el medio más expedito posible.
4. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

(Con firma electrónica)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sección

(Con firma electrónica)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

(Con firma electrónica)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

(Con firma electrónica)  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**