



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Referencia	Acción de tutela
Radicación	11001-03-15-000-2021-04688-00
Demandante	IGNACIO BECERRA ÁLVAREZ
Demandado	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

Temas	Acción de tutela contra providencia judicial. Medio de control de nulidad electoral. Defectos: fáctico, sustantivo, orgánico, procedimental absoluto, desconocimiento del precedente judicial y violación directa a la Constitución. Comicios para la alcaldía municipal de Córdoba (Bolívar), período 2020 a 2023. Prohibición de la doble militancia contenida en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 y en el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.
--------------	---

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Corresponde a la Sección Cuarta del Consejo de Estado, decidir en primera instancia la acción de tutela instaurada por el señor *Ignacio Becerra Álvarez*, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1983 de 2017.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 19 de julio de 2021¹, el señor *Ignacio Becerra Álvarez* interpuso acción de tutela contra el *Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala Tercera de Decisión* por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, derechos políticos, igualdad y los principios de confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones²:

“PRIMERO, TUTELAR, los derechos fundamentales del accionante IGNACIO BECERRA ÁLVAREZ AL DEBIDO PROCESO, IGUALDAD, DERECHOS POLÍTICOS, CONFIANZA LEGÍTIMA, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, APLICACIÓN DEL DERECHO SUSTANCIAL, de conformidad con los art 13, 29, 40, 83, 86, 228, 229, 230 de la constitución política de Colombia.

SEGUNDO, como consecuencia DECRETAR LA NULIDAD, de la sentencia de única instancia N° 03 del 25 de junio del año 2021, donde se demandó la nulidad de la elección

¹ La acción de tutela se radicó a través de la plataforma *tutela en línea* de la Rama Judicial. La gestión se identificó con la radicación 433504.

² Páginas 101 y 102 del escrito de tutela.



del ciudadano **REGULO RAFAEL RODRÍGUEZ BEJARANO**, como alcalde del municipio de Córdoba Bolívar periodo 2020-2023.

TERCERO: ORDENAR, que la parte accionada profiera **sentencia de remplazo, CONCEDIENDO LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA** de acuerdo a las directrices que establezca el honorable CONSEJO DE ESTADO, corrigiendo los vicios que le quitaron juridicidad a la sentencia, decretándose la **nulidad** de la elección del ciudadano **RÉGULO RAFAEL RODRÍGUEZ BEJARANO**, como alcalde del municipio de Córdoba Bolívar periodo 2020-2023, reiterando el cambio de ponente por la falta de competencia automática para fallar conforme a lo expuesto en el libelo de tutela, incluso de la Sala.”

2. Hechos

En el expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. Régulo Rafael Rodríguez Bejarano fue elegido como concejal del municipio de Córdoba (Bolívar) con aval del Partido Liberal para el período 2016 a 2019.

Según se indicó en la demanda, el concejal presentó renuncia al cargo el 19 de junio de 2019 y ésta fue válidamente aceptada hasta el 27 de julio de ese año.

2.2. El 18 de julio de 2019, el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) concedió aval a Régulo Rafael Rodríguez Bejarano para presentarse como candidato por este movimiento a la Alcaldía del municipio de Córdoba (Bolívar), para el periodo 2020 a 2023. La inscripción como candidato a la Alcaldía se concretó el 26 de julio de 2019.

2.3. Por otra parte, se indicó en el escrito de tutela que el señor Rodríguez Bejarano hizo también parte de otro partido político dentro del año anterior a la inscripción de su candidatura por el MAIS.

Como soporte de lo anterior, se hizo referencia al documento del 14 de julio de 2019, emitido por el representante legal y presidente del Partido Conservador Colombiano y dirigido a los delegados de la Registraduría Nacional. En este se deja constancia del aval que otorgó el partido al señor Rodríguez Bejarano para las elecciones a alcalde en el período 2020 a 2023.

2.4. El accionante indicó que, debido a lo anterior, el señor Rodríguez Bejarano se hizo parte del MAIS y se inscribió para las elecciones a la Alcaldía del municipio de Córdoba, cuando aún no habían transcurrido 12 meses desde que se aceptó su renuncia como concejal de ese ente territorial y contando con el aval de dos colectividades diferentes.

2.5. El 27 de octubre de 2019, se llevaron a cabo los comicios. El señor Regulo Rafael Rodríguez Bejarano fue elegido como alcalde del municipio de Córdoba (Bolívar) para el período 2020 a 2023, por el MAIS.

2.6. El señor *Ignacio Becerra Álvarez* presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contra el acto de elección de señor Regulo Rafael Rodríguez Bejarano, en razón a que violó la prohibición de doble militancia contenida en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 y del numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011. Al proceso le correspondió la radicación Nro. **13001-23-33-000-2019-00560-00**.



- 2.7. Del asunto conoció en única instancia el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Tercera de Decisión que, mediante *Sentencia del 14 de mayo de 2021* negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral, por considerar que con las pruebas obrantes no se acreditaba que Regulo Rafael Rodríguez Bejarano hubiere incurrido en la prohibición de la doble militancia para las elecciones 2020 a 2023.
- 2.8. El 6 de julio de 2021, el Tribunal Administrativo del Bolívar profirió dos autos en los que **(i)** negó la solicitud de aclaración de la sentencia del 14 de mayo de 2021 y **(ii)** rechazó la petición de nulidad contra la misma providencia.

3. Fundamentos de la acción

- 3.1. En el acápite de requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la parte actora expuso las razones por las que consideró que se supera el examen de procedibilidad.

De ese primer bloque argumentativo se destaca que, en consideración del actor, el caso comporta *relevancia constitucional* porque **(i)** se vulneraron los derechos políticos, de acceso a la administración de justicia e igualdad del accionante; **(ii)** se produjo una decisión judicial contraria al acervo probatorio; dado que se avaló una irregularidad electoral que permite que en la actualidad un candidato inhabilitado ejerza como primera autoridad política del municipio; y **(iii)** se desconoció la jurisprudencia vigente que sanciona la doble militancia.

- 3.2. En relación con el fondo del asunto, el accionante sostiene que la sentencia del 14 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala Tercera de decisión adolece de los *defectos fáctico, sustantivo, orgánico*, procedimental absoluto, *violación directa a la constitución y desconocimiento del precedente judicial*.

Respecto del cargo por *defecto fáctico*, el actor indicó, en primera medida, que el Tribunal Administrativo de Bolívar incurrió en valoración arbitraria de los medios de prueba que a continuación se enuncian:

- (i)** *Oficio PCC/SJ-004-21 del 10 de febrero de 2020*. En el documento se indica que el Partido Conservador otorgó aval al señor Regulo Rafael Rodríguez Benjumea.

En consideración del accionante la valoración de este medio de prueba no atendió a la sana crítica, por el contrario, cree que se dio “*un reversazo que rompe con la más elemental lógica, irrumpiendo de manera grosera y absurda, desnaturalizando las reglas de la experiencia y sana crítica*”³. Esto porque a pesar de indicar que daría valor probatorio a los medios de convicción que se allegaran antes de dictar sentencia, respecto de este documento indica que no tendrá en cuenta la información que de él deriva, para hacer prevalecer los estatutos del partido.

Expone que el Tribunal desconoció de manera flagrante que el oficio del 14 de julio de 2019 se allegó oportunamente al proceso. Considera que al haberse surtido el traslado de esta prueba “*quedó debidamente legitimada*,

³ Página 57 del escrito de tutela.



por lo tanto se introdujo al proceso como prueba pertinente y útil para probar que efectivamente el candidato (...) recibió aval del Partido Conservador⁴”.

En relación con este documento también indicó que no es cierto que el aval fuera entregado a una persona diferente. Advirtió que el documento de identidad del demandado coincide con el plasmado en el documento que concedió el aval y que la diferencia en los apellidos solo se trata de un error de digitación. Dijo que el número de cédula es el documento idóneo en Colombia para individualizar a una persona de conformidad con la sentencia de tutela 929 del 2012.

Asimismo, manifestó que si la prueba era impertinente, el Tribunal debió rechazarla acogiendo lo indicado en el artículo 168 del Código General del Proceso, lo que no sucedió en este caso. En lugar de ello, “de manera intempestiva y sin el más mínimo razonamiento lógico la excluyó bajo su propio criterio replazándolo por el suyo propio”⁵.

Finalmente, calificó como yerro que se haya cedido el poder de convicción del oficio en comento frente a la Resolución 0578 del 21 de abril de 2015 que son los Estatutos del Partido Conservador y cuyo poder de convicción es menor que el del oficio en cuestión.

- (ii) Frente a la manifestación en la sentencia según la cual se desconoce la forma en la que el demandante obtuvo la prueba del aval entregado por el Partido Conservador al demandado, expuso que el documento fue sometido a contradicción en el proceso sin que se demostrara tacha de falsedad. Pues, aunque en el proceso la parte demandante acusó la tacha de falsedad del aval, no la probó por los medios idóneos y útiles para tal fin.
- (iii) Decreto 401 del 27 de julio de 2018 proferido por el alcalde de Córdoba en el cual acepta al señor Rodríguez Bejarano la renuncia al cargo de concejal del ente territorial por el Partido Liberal. Considera que el medio de prueba fue “desconocido fácticamente” por la autoridad judicial accionada.
- (iv) Vulneración al principio de congruencia entre el auto que suspendió con fundamento en las pruebas aportadas los efectos del acta de elección del señor Regulo Rafael Rodríguez Bejarano y la sentencia.

Aquí resaltó que la prueba pertinente para dictar la medida de cautela fue el aval otorgado por el partido Conservador el 14 de julio de 2019, pero luego en la sentencia el Tribunal Administrativo de Bolívar hace un “reversazo” inexplicable.

3.3. *Defecto sustantivo.* Considera que no se aplicó en debida forma la Resolución 0578 del 20 de abril de 2015, relativo a los Estatutos del Partido Conservador, porque el Tribunal solo trajo a colación el literal a) del artículo 8°, pero desconoció que el literal d) de esa misma disposición consagra que

⁴ Página 58 del escrito de tutela.

⁵ Página 59 del escrito de tutela.



también son militantes del partido quienes hubieren recibido aval para cualquier elección.

Agregó que en el análisis del acto de la renuncia y sus efectos no debió considerarse el artículo 67 del Código Civil por ser impertinente para resolver el caso concreto. Dicho lo anterior propuso la siguiente “hermenéutica jurídica” que estima coherente y concordante con las particularidades del caso concreto y en la que privilegia la aplicación del artículo 91.8 de la Ley 136 de 1994, así:

“El Tribunal debió aplicar la ley 136 de 1994 del régimen político municipal, que a pesar de haber sido modificada por la ley 617 del 2000 y la 1551 del 2012, mantiene el contexto relacionado con el tema específico y particular que la renuncia de los concejales DEBE SER ACEPTADA, como lo cita el artículo 91 numeral 8. Aceptar la renuncia o conceder licencia a los concejales cuando el concejo esté en receso; (...), por lo visto no se justificaba que traicionara EL IMPERIO DE LA LEY (...).

Hay más, (...), en la sentencia C-642/02 la Corte constitucional declaró la exequibilidad del numeral 8° del literal A) de dicho artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y de contera resuelve el conflicto normativo que dice haber encontrado el Consejo Nacional Electoral en su Resolución No. 6234 de 21 de octubre de 2019 para no revocar la inscripción en la candidatura del señor REGULO RODRÍGUEZ.”⁶

De conformidad con los anteriores argumentos, concluyó:

“A PESAR DE LA UTONOMÍA JUDICIAL, LA INTERPRETACIÓN O APLICACIÓN DE LA NORMA AL CASO CONCRETO, NO SE ENCUENTRA, PRIMA FACIE, DENTRO DEL MARGEN DE INTERPRETACIÓN RAZONABLE O LA APLICACIÓN FINAL DE LA REGLA ES INACEPTABLE POR TRATARSE DE UNA INTERPRETACIÓN CONTRAEVIDENTE (INTERPRETACIÓN CONTRA LEGEM) O CLARAMENTE PERJUDICIAL PARA LOS INTERESES LEGÍTIMOS DE UNA DE LAS PARTES O CUANDO SE APLICA UNA NORMA JURÍDICA DE FORMA MANIFIESTAMENTE ERRADA, SACANDO DE LOS PARÁMETROS DE LO ACEPTABLE LA DECISIÓN JUDICIAL.”⁷

- 3.4. *Defecto orgánico y procedimental absoluto.* El actor plantea la configuración de estos defectos a partir del presunto desconocimiento del término legal de un (1) año establecido en el artículo 121 del Código General del Proceso para dictar sentencia de primera instancia. Considera que “*al exceder ese término, se aplica la máxima constitucional del artículo 29 de la carta política que señala “ES NULA DE PLENO DERECHO LA PRUEBA OBTENIDA CON VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO, por lo cual a pesar que se advirtió a la Sala la falta de competencia del ponente profirió un fallo sin competencia funcional (...).”⁸*
- 3.5 *Violación directa a la Constitución.* El actor considera que la sentencia acusada desconoce los artículos 13, 29, 40, 83, 84, 85, 209, 228, 229 y 230 de la Constitución Política.
- 3.6 *Desconocimiento del precedente judicial* derivado de la omisión de aplicación de la sentencia de constitucionalidad 647 de 2002.

⁶ Páginas 78 y 79 del escrito de tutela.

⁷ Páginas 86 y 87 del escrito de tutela.

⁸ Página 95 del escrito de tutela.



4. Trámite impartido e intervenciones

- 4.1. En auto del 26 de julio de 2021, el despacho ponente admitió la acción de tutela, ordenó notificar a las partes y vinculó, en calidad de terceros con interés, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral, al señor Regulo Rafael Rodríguez Bejarano y al señor Jorge Rafael Estrada Durán, quienes intervinieron en el proceso de nulidad electoral radicado bajo el Nro. 13001-23-33-000-2019-00560-00.
- 4.2. El **Tribunal Administrativo de Bolívar**, por conducto del ponente de la providencia acusada, indicó que el mecanismo constitucional se interpone a manera de instancia adicional. Particularmente, frente a los medios probatorios que el actor acusa desconocidos evidenció una inconformidad con el juicio de valoración y el peso de convicción que se les otorgó y que no favoreció la tesis defendida por la parte actora.

En esa vía recordó las dos razones principales por las que se negaron en el proceso de nulidad electoral las pretensiones de la parte demandante. En relación con la renuncia del señor Rodríguez Bejarano a la curul de concejal por el Partido Liberal, dijo que las pruebas del proceso acreditan que la renuncia se presentó el 19 de junio de 2018 y que la Sala de decisión consideró con fundamento en la jurisprudencia pertinente que desde ese momento surtía efectos, sin que fuera necesaria su aceptación. Entonces, como la renuncia fue presentada con más de 12 meses de anterioridad a la inscripción como candidato a la alcaldía, no se materializó la doble militancia.

Relativo al documento que certifica el aval que concedió el Partido Conservador Colombiano al señor Rodríguez Bejarano, indicó que el documento era de baja fiabilidad por las razones que fueron expuestas en la sentencia que se acusa.

En esa vía, la valoración en conjunto de los medios de prueba arrojó que no se encontraba acreditado en el caso concreto que el demandado hubiere incurrido en la causal de nulidad de doble militancia.

- 4.3. El alcalde electo del municipio de Córdoba (Bolívar), **Régulo Rafael Rodríguez Bejarano**, solicitó que sean negadas las pretensiones de la acción de tutela, porque la providencia del 14 de mayo de 2021 no comporta vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados y los defectos expuestos no tienen vocación de prosperidad.

Relativo al defecto fáctico indicó que, contrario a lo dicho por el accionante, el Tribunal sí valoró el Oficio PCC/SJ-004-21 del 10 de febrero de 2020 y expuso el valor de convicción que le otorgó, el cual difiere de los intereses del accionante. Luego, advirtió que la valoración razonable y motivada de un medio de prueba no comporta un yerro en la sentencia. Además, que la simple discrepancia con el poder de convicción del medio de prueba frente al supuesto de hecho defendido no es suficiente para dejar sin efectos una providencia judicial proferida por el juez natural de la causa en ejercicio legítimo de sus competencias.



De otra parte, indicó que fue necesaria la aplicación de la Resolución Nro. 578 de 2021 para determinar en qué escenario se adquiere la calidad de militante del Partido Conservador, en razón a las múltiples inconsistencias en que incurrió esa colectividad al aportar información relevante al proceso.

Frente al documento específico a través del cual presuntamente se le concedió el aval al señor Rodríguez Benjumea expuso que se evidenciaron varias aspectos que le restaron mérito a su contenido: (i) se desconoció la forma en que la parte demandante lo obtuvo; (ii) no corresponde plenamente a la persona demandada en el proceso de nulidad electoral toda vez que se refiere a *Regulo Rafael Rodríguez Benjumea*, cuando el demandado es *Regulo Rafael Rodríguez Bejarano*; y (iii) no dio certeza a la Sala de que el demandado se encontrara inscrito como militante del Partido Conservador, dado que en comunicación anterior indicaron que revisaron sus bases de datos y no figuraba en ellas.

Recordó que dentro del proceso se decretó la práctica de una prueba pericial a solicitud de su apoderada judicial, la cual no pudo practicarse precisamente por la renuencia del Partido Conservador a remitir los documentos idóneos solicitados para la práctica de la prueba grafológica. También indicó que interpuso la correspondiente denuncia ante la Fiscalía General de la Nación para que se investigue la falsedad del documento, cuya información se pretende reivindicar, la cual aún está en curso.

Dijo que ante la imposibilidad de practicar la prueba por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal de Cartagena, contrató a un experto que se acercó a la sede del Partido Conservador a solicitar el acceso a los documentos originales. Expuso que el perito concluyó la falsedad material que se erigió sobre los documentos fundamento de la solicitud de inscripción y del aval que estructura la obtención de un aval. Considera que el resultado es prueba de la conspiración para inducir en error a la justicia. Aclaró que finalmente esta prueba pericial, fue descartada por la Corporación por lo que no incidió en la decisión objeto de censura, pero la aportó a este proceso como prueba

En lo relativo al Decreto 401 del 27 de julio 2018, por medio del cual se aceptó la renuncia del señor Rodríguez Bejarano como concejal del Partido Liberal, expuso que el accionante se limitó a reiterar los argumentos que ya había expuesto en el curso del proceso electoral y cuya prosperidad fue denegada de manera clara, razonable y motivada en la sentencia.

Finalmente, señaló que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad porque cuando se interpuso aún no se habían resuelto la solicitud de aclaración de la sentencia incoada por el demandante, ni el incidente de nulidad por pérdida automática de competencia. *“Es decir, esta demanda de tutela fue presentada estando en curso aún el proceso de nulidad electoral y los argumentos planteados en estos recursos fueron decididos por el Juez natural de la nulidad señalada. Con lo aquí acontecido, al accionante le estaba prohibido instaurar esta acción por dos motivos i) **el proceso electoral no había terminado** y ii) los temas propuestos en ellos, fueron decididos por esa Corporación, con fecha posterior a la presentación de la acción constitucional”⁹*

⁹ Página 8 del informe del señor Regulo Rafael Rodríguez.



- 4.4. El **Consejo Nacional Electoral**, por conducto de profesional universitario adscrito a la Oficina de Asesoría Jurídica y Defensa Judicial, solicitó que se declare la falta de legitimación en causa por pasiva respecto de esa entidad, dado que los hechos y pretensiones de la demanda no involucran acciones u omisiones que le sean atribuibles ni guardan relación con las funciones que legalmente le fueron asignadas.
- 4.5. La parte accionante aportó al proceso dos providencias proferidas por el Tribunal accionado dado que fueron emitidas luego de interponer la acción de tutela, a saber: (i) auto 078 que resolvió la solicitud de aclaración de la sentencia y (ii) auto 079 que negó la solicitud de nulidad de la sentencia. Expone que estas providencias evidencian la vulneración de los derechos fundamentales del actor.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991¹⁰, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela procede de manera excepcional contra providencias judiciales. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Por esto, la jurisprudencia ha establecido una serie de *requisitos generales*¹¹ y *especiales*¹² que deben cumplirse de forma estricta, para lo cual, se deben reunir todos los requisitos generales, y por lo menos uno de los defectos o requisitos especiales de la acción.

Es por lo anterior, que el análisis sobre el cumplimiento de los requisitos debe restringirse únicamente a los argumentos planteados por los intervinientes en el proceso. En consecuencia, la procedencia de la acción contra providencias

¹⁰ Decreto 2591 de 1991, Art. 1º: “*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*”.

¹¹ Los **requisitos generales** para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; ii) el accionante haya utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); iii) que la acción se haya interpuesto en un término prudencial (inmediatez); iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional; v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela; vi) injerencia de la irregularidad procesal en la providencia atacada.

¹² Los **requisitos especiales** para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) defecto orgánico, ii) defecto procedimental, iii) defecto fáctico, iv) defecto material o sustantivo, v) defecto por error inducido, vi) defecto por falta de motivación, vii) defecto por desconocimiento del precedente y viii) defecto por violación directa de la Constitución.



judiciales exige un mayor rigor en la fundamentación del vicio que se atribuye a la sentencia judicial objeto de tutela.

De manera pacífica y reiterada, la jurisprudencia constitucional¹³ ha indicado que cuando se interpone la acción de tutela contra providencias judiciales, el examen de los requisitos generales de procedencia debe realizarse con especial rigor so pena de desconocer la autonomía judicial y los principios de legalidad, cosa juzgada y juez natural como elementos esenciales del derecho al debido proceso.

3. Delimitación del análisis y planteamiento del problema jurídico

- 3.1. Por tratarse de una acción de tutela contra providencia judicial, corresponde a la Sala determinar si la demanda cumple con los requisitos generales de procedibilidad, especialmente los de relevancia constitucional y subsidiariedad.
- 3.2. De superar dicho estudio, corresponderá a la Sala establecer si al proferir la sentencia del 14 de mayo de 2021, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral con radicación Nro. 13001-23-33-000-2019-00560-00, el Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 003 incurrió en los defectos: *fáctico, sustantivo, orgánico, violación directa a la Constitución y desconocimiento del precedente judicial* alegados por el accionante, señor Ignacio Becerra Álvarez.

Para resolver el problema jurídico propuesto, en primer lugar, la Sala se referirá a los defectos orgánico y procedimental absoluto invocados por el actor y que se fundamentaron en la falta de competencia del magistrado sustanciador para proferir la sentencia.

A continuación, la Sala realizará el estudio de los defectos propuestos (fáctico y sustantivo), a la luz de los dos argumentos planteados por el demandante en el proceso de nulidad electoral y cuya prosperidad se descartó por el Tribunal Administrativo de Bolívar: (i) el relativo a la oportunidad de la renuncia del demandado a su curul como concejal del Partido Liberal; y (i) el presunto aval concedido por el Partido Conservador al señor Rodríguez Bejarano.

4. De la sentencia de nulidad electoral del 14 de mayo de 2021

Previo al análisis de los cargos presentados por el accionante, esta Sala estima pertinente hacer una breve referencia a los fundamentos de la sentencia del 14 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar para negar las pretensiones de la demanda de nulidad electoral propuesta por el señor Ignacio Becerra Álvarez. Esta recapitulación permitirá un entendimiento en contexto de los cargos presentados contra la providencia.

La demanda de nulidad electoral cuestionó el acto de elección del señor Regulo Rafael Rodríguez Bejarano como alcalde del municipio de Córdoba (Bolívar), por incurrir en la causal de nulidad electoral de doble militancia, conducta proscrita en

¹³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-686 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Y Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de agosto de 2014. Proceso No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). M.P. Jorge Octavio Ramírez R.



el artículo 275. 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA.

Como fundamento de su pretensión, el demandante expuso dos conductas atribuibles al alcalde electo que estimó constitutivas de la doble militancia (artículo 107 de la Constitución Política): **(i)** de una parte, indicó que incumplió con el deber que le asiste a los miembros de una corporación pública que quieran presentarse a elecciones por otro partido político de renunciar al cargo, por lo menos 12 meses antes del primer día de inscripciones (inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política); y **(ii)** acusó que el señor Regulo Rafael Rodríguez Bejarano solicitó y obtuvo dos avales de diferentes partidos políticos, MAIS y Partido Conservador Colombiano, para participar como aspirante a las elecciones para la alcaldía de Córdoba en el período 2020 a 2023.

Al decidir la controversia propuesta, el Tribunal Administrativo de Bolívar consideró que las pruebas del proceso no permitían acreditar que el demandado hubiera incurrido en la prohibición de la doble militancia endilgada. Así, respecto de la renuncia a su curul como concejal del Partido Liberal para el que fue elegido en el período 2016 a 2019, precisó que las pruebas del proceso daban cuenta que la renuncia fue presentada por el señor Régulo Rodríguez Bejarano ante el presidente del Concejo Municipal el 19 de junio de 2018¹⁴; que el 12 de julio del 2018 esa Corporación remitió el documento a la Alcaldía Municipal, debido a que el Concejo estaba en receso; y que finalmente, la renuncia fue aceptada mediante el Decreto 401 del 27 de julio de 2018¹⁵.

El Tribunal accionado precisó, con fundamento en una providencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁶, que *“la renuncia produce efectos desde el mismo momento de su presentación o desde la fecha en que el cabildante indique su manifestación de retiro, independientemente de la fecha de su aceptación. Debido a que no puede verse truncada la aspiración política de un ciudadano, cuando presenta su renuncia a un cargo de elección popular, por los trámites administrativos que se pueden tornar complejos.”*¹⁷

Luego, teniendo claro que la renuncia ocurrió el 19 de junio de 2018 y que su inscripción como candidato a la Alcaldía de Córdoba se realizó el 26 de julio de 2019 por el MAIS, concluyó que el demandado incurrió en la prohibición de la doble militancia, ya que la renuncia fue presentada con la antelación exigida por el Constituyente Primario.

Para descartar la prosperidad de este primer cargo, la autoridad judicial accionada tomó en consideración los siguientes medios de prueba: **(i)** renuncia del señor Régulo Rafael Rodríguez Bejarano calendada del 19 de junio de 2018, al cargo de concejal del municipio de Córdoba por el Partido Liberal; **(ii)** Oficio del 27 de junio de 2018 remitido por la presidenta del Concejo Municipal a la alcaldesa, notificando

¹⁴ En el acápite de hechos probados de la sentencia del 14 de mayo de 2021, se relacionó como medio de prueba el siguiente: *“Carta de Renuncia del señor Régulo Rafael Rodríguez Bejarano, de fecha 19 de junio de 2018, al cargo de concejal del municipio de Córdoba Bolívar, por el Partido Liberal Colombiano.”* “Visible folio 50, archivo 001 expediente electrónico”

¹⁵ En el acápite de hechos probados de la sentencia del 14 de mayo de 2021, se relacionó como medio de prueba el siguiente: *“Decreto No. 041 del 27 de julio de 2018, expedido por el alcalde (E) del Municipio de Córdoba Bolívar, por medio del cual se acepta la renuncia presentada por el señor Régulo Rafael Rodríguez Bejarano.”* “Visible Folios 57- 59, archivo 001 expediente electrónico”

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de febrero de 2021. Radicación número: 54001-23-33- 000-2019-00326-01 (54001-23-33-000-2019-00374-01). Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁷ Páginas 44 y 45 de la sentencia de nulidad electoral del 14 de mayo de 2021.



la renuncia antes indicada; **(iii)** Resolución 037 del 21 de junio de 2018 en la que el Concejo Municipal aceptó la renuncia a la curul presentada por Regulo Rafael Rodríguez Bejarano y Resolución 038 del 9 de julio de 2018 en la que se dejó sin efectos la Resolución 037 y se ordena remitir la renuncia a la alcaldesa municipal para su conocimiento; y **(v)** Decreto 401 del 27 de julio de 2018, por medio del cual se acepta la renuncia presentada por el señor Régulo Rafael Rodríguez Bejarano.

El segundo cargo también fue negado por el Tribunal Administrativo de Bolívar. En la sentencia se indicó que el Partido Conservador Colombiano en numerosas comunicaciones remitidas al proceso indicó que el demandado no recibió aval ni aparece registrado como militante de esa colectividad.

5. Los defectos orgánico y procedimental absoluto no superan el requisito de subsidiariedad

En el escrito de tutela se indicó que la autoridad judicial accionada incurrió en estos defectos debido a que desconoció el término de un año para proferir sentencia, establecido en el artículo 121 del CGP¹⁸ y, por esta razón, el funcionario que tenía a cargo el proceso perdió competencia frente al conocimiento del asunto. Luego, considera que se emitió un fallo sin competencia funcional, configurándose un defecto orgánico y procedimental absoluto.

Al respecto la Sala advierte que cuando se interpuso la acción de tutela (19 de julio de 2021¹⁹), estaba en trámite solicitud de nulidad presentada por el señor Ignacio Becerra Álvarez ante el Tribunal Administrativo de Bolívar con fundamento en los mismos alegatos por los que hoy se invoca el defecto orgánico y procedimental absoluto.

Dicha solicitud fue resuelta en providencia del 6 de julio de 2021 y notificada en estado electrónico del 23 de julio de 2021²⁰.

En auto interlocutorio 079/2021, el Tribunal Administrativo de Bolívar rechazó la petición de nulidad por considerar que *“la causal alegada no se encuentra enlistada en el artículo 133 del CGP y lo más importante, aunque aparece en el artículo 121 del CGP, esa causal no tiene aplicación en la jurisdicción contencioso administrativo”*. Expuso que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado²¹ el

¹⁸ **Artículo 121. Duración del proceso.** Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a un (1) año para dictar sentencia de primera o única instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo a la parte demandada o ejecutada. Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia, no podrá ser superior a seis (6) meses, contados a partir de la recepción del expediente en la secretaría del juzgado o tribunal.

Vencido el respectivo término previsto en el inciso anterior sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y remitir el expediente al juez o magistrado que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de seis (6) meses. La remisión del expediente se hará directamente, sin necesidad de reparto ni participación de las oficinas de apoyo judicial. El juez o magistrado que recibe el proceso deberá informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sobre la recepción del expediente y la emisión de la sentencia (...)

¹⁹ Óp. Cit. 1.

²⁰ En el expediente digitalizado del proceso de nulidad electoral Nro. 13001-23-33-000-2019-00560-00 donde es actor el señor Ignacio Becerra Álvarez, obran los soportes de notificación de estas providencias. El archivo se identifica como “135 Acuse Estado”.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C – Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas Rad. 11001-03-15-000-2019-00766-00. Sentencia del 21 de marzo de 2019. En el auto se relacionó el siguiente aparte de la sentencia:



artículo 121 del CGP es incompatible e inaplicable en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Como se observa, el accionante promovió incidente de nulidad en memorial del 29 de junio de 2021 en razón a la presunta falta de competencia de la autoridad judicial para emitir sentencia debido a que se había excedido el plazo del artículo 121 del CGP. Estando en trámite el incidente, planteó ante el juez constitucional ahora bajo la égida de la presunta vulneración de derechos fundamentales, los cargos por defecto orgánico y defecto procedimental absoluto. Ello evidencia que presentó la misma petición ante dos autoridades diferentes buscando que alguno de los pronunciamientos quizá fuera favorable a sus pretensiones. El hecho de interponer la acción de tutela sin que se hubiera emitido pronunciamiento por parte del juez natural de la causa frente a la solicitud de nulidad evidencia que el cargo no acredita el requisito de subsidiariedad.

El fundamento legal del presupuesto de subsidiariedad está determinado por el artículo 86 de la Constitución Política que indica que la tutela solo procederá "cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable", y por el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, según el cual: la existencia de otros mecanismos judiciales que tengan la aptitud de lograr la protección de los derechos invocados hará improcedente la solicitud de amparo.

Como ha indicado la jurisprudencia constitucional, "la acción de tutela como un mecanismo de naturaleza subsidiaria para la protección de los derechos fundamentales que "sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. De lo anterior se colige, que no es la finalidad de esta acción ser un mecanismo alternativo a los otros medios jurisdiccionales existentes, de modo que pueda utilizarse uno u otro sin ninguna distinción, ni fue diseñada para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus atribuciones propias."²²

En ese orden de ideas, dado que estaba en curso dentro del proceso electoral el mecanismo judicial pertinente para resolver los alegatos de la parte accionante frente a la pérdida de competencia de la autoridad judicial para proferir la sentencia y que no se invocó el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, se concluye que no había lugar a proponer por los mismos cargos la acción de tutela.

En todo caso, valga agregar que en la decisión del Tribunal frente a la solicitud de nulidad no se evidencia arbitrariedad o irrazonabilidad que afecte los derechos fundamentales del actor²³.

²² Corte Constitucional. Sentencia SU 695 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

²³ Sobre el tema en discusión es ilustrativa la providencia del 16 de marzo de 2020, proferido por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso Nro. 25000-23-42-000-2014-00996-01 y con ponencia del magistrado William Hernández Gómez, en la que se advierte: "Con el artículo transcrito (Artículo 161 del CGP), la duración de un proceso en primera o única instancia no podrá superar un año, contado a partir de la notificación del auto admisorio o del mandamiento de pago, así como el plazo para resolver la segunda instancia no podrá ser superior a seis meses desde la recepción del expediente en la secretaría del juzgado o tribunal, plazo que puede ser prorrogado por otros seis meses excepcionalmente. Ahora bien, respecto de la aplicación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la regla de duración del proceso prevista en el artículo 121 eiusdem, esta Corporación ha sido clara en sostener que la norma citada es incompatible e inaplicable, por cuanto no existe vacío normativo en la Ley 1437 de 2011 en lo que respecta a la duración del proceso y los términos en que se debe proferir la sentencia, que sugiera acudir a otro estatuto procesal para resolver tal aspecto."

6. Los argumentos que cuestionan el razonamiento judicial relativo a la renuncia del señor Rodríguez Bejarano a su curul como concejal del Partido Liberal, carecen de relevancia constitucional

6.1. La jurisprudencia ha reiterado que, a fin de proteger la autonomía funcional y la independencia judicial, los jueces de tutela no tienen competencia para reemplazar al juez de la causa y decidir sobre la controversia ordinaria. Su labor, entonces, está orientada a proteger derechos fundamentales vulnerados y a proferir órdenes encaminadas a su restablecimiento. En ningún modo aquel puede inmiscuirse en los asuntos propios del juez natural.

Con base en esta premisa, uno de los requisitos generales para la procedencia de la tutela contra providencias judiciales es que el asunto sea de evidente *relevancia constitucional*.

Y aunque no siempre es sencillo dilucidar la línea que separa aquellos casos que son de relevancia constitucional y los que no, esta Sala de Decisión, a partir de lo señalado por la Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014 y por la Corte Constitucional en la Sentencia T-248 de 2018, ha fijado algunos criterios orientadores para determinar si una solicitud de amparo de tutela cumple o no con este requisito:

- (i) **Que el asunto objeto de estudio realmente involucre la amenaza o vulneración de derechos fundamentales.** En principio, la acción de tutela no puede utilizarse para plantear situaciones inexistentes o para discutir asuntos eminentemente económicos o de mera legalidad, pues ese tipo de discusiones se alejan del objeto de la acción de tutela.
- (ii) **Que el interesado argumente de manera suficiente y razonable la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales.** Debe tenerse en cuenta, para el efecto, que «no basta, entonces, aducir la vulneración de derechos fundamentales para cumplir este requisito de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales»²⁴. Es necesario que el interesado exponga de manera clara las razones por las que considera que la providencia judicial amenaza o vulnera los derechos fundamentales.
- (iii) **Que los argumentos de la solicitud de amparo se acompañen con las razones de la decisión objeto de tutela.** La discusión propuesta en la demanda de tutela debe referirse a las razones fundamentales de la decisión cuestionada, deben tener relación con la *ratio decidendi*. De modo que pueda abordarse el estudio con una expectativa de incidencia en el sentido de la propia decisión cuestionada.
- (iv) **Que no se propongan nuevos argumentos que no fueron expuestos en el proceso ordinario.** La acción de tutela contra providencias judiciales no está concebida como un mecanismo que permita a las partes adicionar, completar o modificar los argumentos que dejaron de plantearse o proponerse ante el juez natural.
- (v) **Que la acción de tutela no se convierta en una instancia adicional del proceso ordinario en el que fue proferida la providencia acusada.** Por más informal que sea la tutela, y aunque sus objetivos sean la salvaguarda de

²⁴ Ibidem



derechos fundamentales, el interesado está en la obligación de interponer la demanda con serios y fuertes argumentos para derribar las decisiones de los jueces, que se dictan previo agotamiento de los procedimientos reglados y conforme con una sólida razonabilidad. Es decir, no se trata de controvertir las decisiones de los jueces como si fuera una instancia adicional del proceso ordinario. Justamente por eso no se debe insistir en los argumentos que se ofrecieron en el proceso ordinario, pues ya fueron decididos por los jueces competentes.

La Corte Constitucional ha dicho que la relevancia constitucional es el primer presupuesto genérico de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Su corroboración exige que el juez constitucional evidencie de manera diáfana, que la cuestión que se presenta tiene una marcada importancia constitucional que afecte derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, el presupuesto de relevancia constitucional lo que persigue es que el juez de tutela evite inmiscuirse en asuntos que carezcan de importancia iusfundamental y que corresponde decidir de manera exclusiva al juez natural²⁵.

De esta forma, conforme se indicó debe existir una coherencia lógica de los planteamientos de las partes en relación con los asuntos puestos a consideración del juez natural, decididos por estos, y la supuesta vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de lo decidido o acontecido en el respectivo proceso, pues la acción de tutela no puede ser utilizada para adicionar, completar, modificar los argumentos que dejaron de plantearse ante el juez de la causa.

En palabras de la Corte Constitucional, el deber de identificar de manera razonable los hechos que generan la vulneración que se alega a través de la presente acción, tiene su justificación en la medida en que *“sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos”*²⁶.

- 6.2. El accionante considera que el razonamiento del Tribunal Administrativo de Bolívar, relativo a la renuncia del señor Rodríguez Bejarano a su curul como concejal del Partido Liberal, adolece de **defecto fáctico** porque desconoció el Decreto 401 del 27 de julio de 2018, proferido por el alcalde de Córdoba en el que consta que la renuncia fue aceptada hasta esa fecha y por lo tanto es a partir de ese momento que surte efectos. Adicional a esto, indicó que las fuentes jurídicas que tuvo en consideración el Tribunal accionado para concluir que la renuncia al cargo como concejal se entendió concretada desde su presentación y no desde su aceptación no eran pertinentes, por lo que propone una mejor “hermenéutica jurídica” para resolverlo, la cual esta conformada por el artículo 91. a). 8. del la Ley 136 de 1994 y la sentencia C-642 de 2002.
- 6.3. Sea lo primero indicar que, en la decisión judicial cuestionada el Tribunal Administrativo no desconoció ni omitió análisis del Decreto 401 del 27 de julio de 2018, por medio del cual el alcalde municipal de Córdoba aceptó la

²⁵ Al respecto se pueden consultar las siguientes providencias de la Corte Constitucional: Su-139 de 2019, T-422 de 2018, T- 715 de 2016, C-590 de 2005.

²⁶ Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005. Ponencia del doctor Jaime Córdoba Triviño.



renuncia del señor Rodríguez Bejarano a su curul como concejal. Por el contrario, en la sentencia se lee, tal como se dejó establecido en el capítulo anterior, que la renuncia se presentó el 19 de junio de 2018 y, luego de varios trámites administrativos, fue aceptada el 27 de julio de 2018 por la Resolución en comento.

Así pues, los argumentos expuestos por el actor no se acompañan con el contenido de la sentencia y, en consecuencia, no se refieren a un real escenario de vulneración de derechos fundamentales.

- 6.4. Ahora, como se indicó, la razón por la que la autoridad judicial accionada negó este cargo en realidad se refiere a una cuestión de derecho, pues con fundamento en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado²⁷ concluyó que la renuncia produce efectos desde el mismo momento de su presentación o desde la fecha en que el cabildante indique su manifestación de retiro sin que este acto, para los efectos de la configuración de la doble militancia, dependa de la fecha de su aceptación, dado que los trámites administrativos se pueden tornar complejos.

Esta interpretación tiene fundamento en un antecedente jurisprudencial pertinente y relevante, emitido por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en este caso, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en un asunto en el que se estudió el cargo por doble militancia, por lo que no se observa razón alguna que justifique desplazar la interpretación y razonamiento jurídico del Tribunal Administrativo de Bolívar para hacer prevalecer la “hermenéutica jurídica” propuesta por el accionante. Y como se advierte, se trata de una cuestión de mera legalidad que no corresponde imponer ni al juez constitucional ni, menos aún, a una de las partes del proceso por los claros intereses que le asisten en la resolución de la causa.

En relación con la improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando el alegato se concreta a una cuestión de mera legalidad, la jurisprudencia constitucional ha indicado:

“32. Por un lado, la relevancia constitucional tiene como finalidad que el juez constitucional no entre a estudiar cuestiones que carezcan de una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos cuya definición es competencia exclusiva del juez ordinario. De esta manera, se garantiza “la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones” y, de contera, se erige en garantía misma de la independencia de los jueces ordinarios.

33. Por otra parte, el requisito de la relevancia constitucional busca evitar que, por medio de la acción de tutela contra providencias judiciales, se discutan asuntos legales que, por definición, no le compete resolver al juez de tutela, cuya competencia se limita a aquellos casos en que existan afectaciones o vulneraciones de derechos fundamentales. En otras palabras, este requisito garantiza que la tutela en contra de decisiones judiciales no se convierta en un escenario para controvertir y «discutir asuntos de mera legalidad». La Corte ha sostenido al unísono que «la definición de asuntos meramente legales o reglamentarios que no tengan una relación directa con los derechos fundamentales de las partes o que no revistan un interés constitucional claro, no puede ser planteada ante la jurisdicción constitucional»²⁸

²⁷ Óp. Cit. 17

²⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-422 de 2018.M.P. Carlos Bernal Pulido.



- 6.5. Así debe descartarse la prosperidad del alegato propuesto por el accionante por carecer de relevancia constitucional dado que se refiere a una cuestión de mera legalidad.

7. Violación a la Constitución

Frente al defecto por violación directa a la Constitución se tiene que el actor se limitó a relacionar los artículos constitucionales que estimó desconocidos por la sentencia del 14 de mayo de 2021, sin exponer los fundamentos de su afirmación. En esa medida, la Sala considera que el alegato no supera el requisito de relevancia constitucional por carecer de carga argumentativa suficiente.

8. El análisis probatorio del Tribunal Administrativo de Bolívar sobre la solicitud de aval al Partido Conservador no adolece de defecto fáctico

- 8.1. El *defecto fáctico* es aquel vicio relacionado con la práctica o valoración de las pruebas, que tiene una incidencia directa en la decisión. En este sentido, se ha dicho que para que exista el defecto fáctico, es necesario que de las pruebas que obren en el expediente no sea posible, de ninguna manera objetiva y razonable, alcanzar la conclusión a la que llega la decisión que se cuestiona. En otras palabras, que el apoyo probatorio en que se basó el juez para resolver determinado asunto resulta absolutamente inadecuado para el caso concreto²⁹. Porque si bien el juez ordinario goza de una amplia facultad de valoración probatoria fundada en los principios científicos de la sana crítica³⁰, dicho poder no puede ejercerse de manera arbitraria.

Para analizar si la autoridad judicial accionada pudo incurrir en este defecto, corresponde al juez de tutela establecer si aquel adoptó criterios objetivos, racionales y rigurosos, en lo que respecta a la apreciación de las pruebas.

La Corte Constitucional³¹ reconoce dos dimensiones de este defecto:

La *dimensión negativa* se produce por omisiones del juez, por ejemplo, **(i)** por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso³²; **(ii)** por decidir sin el apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; o **(iii)** por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo³³.

La *dimensión positiva*, por su parte, tiene lugar por actuaciones *positivas* del juez en la que se incurre ya sea **(iv)** por valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión³⁴; o **(v)** por decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia³⁵.

²⁹ Sobre la descripción genérica del defecto fáctico como vicio de una sentencia judicial que la convierte en una vía de hecho, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-231 de 1994 y T-567 de 1998.

³⁰ Sentencia T-442 de 1994.

³¹ Cfr. Sentencia SU-159 de 2002.

³² Cfr. Sentencia C-590 de 2005.

³³ Cfr. Sentencia T-417 de 2008.

³⁴ Ibidem. Óp. Cit. 10.

³⁵ Cfr. Sentencia SU-226 de 2013.



El análisis del defecto fáctico debe ser en extremo cauteloso, en procura de no afectar los principios de autonomía e independencia judicial que adquieren significado en actos propios e intrínsecos del juez de la causa, como la valoración de la prueba.

Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en indicar que, será viable la acción de tutela por defecto fáctico cuando el error en el juicio valorativo del juez de la causa sea *“ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia”*³⁶.

Por esto, la Corte ha hecho énfasis en que las discrepancias respecto de la valoración de las evidencias, no amerita por sí misma, la revocación por vía de tutela de la providencia impugnada, pues ello sería tanto como admitir la superioridad del criterio de valoración del juez de tutela respecto del juez natural, en directo menoscabo del principio de autonomía judicial.

No pueden reputarse como defecto fáctico, las diferencias en la valoración y apreciación de la prueba, ya que la competencia del juez de tutela está fijada en clave de violación de derechos fundamentales, no de diferencias de juicio o de opinión.

- 8.2. Previo a estudiar los defectos de la acción de tutela relativos al razonamiento judicial sobre el aval presuntamente concedido por el Partido Conservador al señor Regulo Rafael Rodríguez Bejarano, debe la Sala retomar el estudio de la sentencia del 14 de mayo de 2021 sobre el asunto específico.

Así pues, se tiene que, este cargo también fue negado por el Tribunal Administrativo de Bolívar. En la sentencia se indicó que el Partido Conservador Colombiano, en numerosas comunicaciones remitidas al proceso, indicó que el demandado no recibió aval ni aparece registrado como militante de esa colectividad.

Conviene hacer varias precisiones probatorias frente a este cargo. La primera es que el demandante para acreditar el hecho de la doble militancia originada en que el demandado presuntamente contaba con dos avales de diferentes partidos políticos aportó el oficio del 14 de julio de 2019 por medio del cual el Partido Conservador Colombiano le otorgó aval para que se inscribiera como candidato a la Alcaldía de Córdoba para el mismo periodo constitucional. Además, como ya se indicó arriba, el demandado contaba con el aval del partido MAIS para el mismo fin y en calidad de militante de esta última colectividad fue elegido.

En la contestación de la demanda y alegatos de conclusión el señor *Rodríguez Bejarano* manifestó que el formulario para ser candidato a las elecciones regionales del 27 de octubre de 2019 por el Partido Conservador Colombiano no fue diligenciado por él. Respaldó su dicho en una constancia del Partido Conservador en la que se indica que no está registrado como militante de esa colectividad.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU 949 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.



Adicional a lo anterior, en el escrito de contestación de la demanda solicitó que se decretara y practicara una prueba grafológica sobre los documentos que fueron radicados ante el Partido Conservador Colombiano a su nombre. Aseguró que no firmó tales documentos y como respaldo de su dicho aportó denuncia que radicó el 5 de febrero de 2020 por esos hechos ante la Fiscalía General de la Nación, por los delitos de falsedad en documento privado, falsedad personal y fraude procesal.

Sobre la prueba grafológica es importante indicar que fue decretada en audiencia con la indicación de que los documentos originales debían ser remitidos por el Partido Conservador Colombiano a la Fiscalía General de la Nación para que *“a través del Grupo de Documentología y Grafología de la Sección Laboratorios y Criminalística del Cuerpo Técnico de Investigación (...), se designara un perito, a fin de que en los términos del artículo 226 del Código General del Proceso y 406 del Código de Procedimiento Penal³⁷, dictaminara si la solicitud de aval presentada presuntamente por el Señor Régulo Rafael Rodríguez Bejarano ante el Partido Conservador Colombiano en fecha 27 de abril de 2019, y que reposa a folios 254-256 del cuaderno No. 2 del expediente físico y folio 33 del expediente electrónico; fueron suscritos por el demandado, caso en el cual, debía remitir el correspondiente dictamen al presente asunto”*.³⁸

No obstante, la prueba no se pudo practicar debido a que el Partido Conservador no remitió oportunamente los documentos originales que debían ser objeto de la pericia y en razón a ello el periodo probatorio se prolongó excesivamente. Por lo que el Tribunal con miras a dar celeridad al proceso y considerando que contaba con los elementos de juicio probatorio suficientes para decidir, cerró la etapa probatoria y procedió a dictar sentencia. También advirtió la diligencia del demandado con miras a procurar la práctica de la prueba y el hecho de que sus requerimientos no fueron atendidos por el Partido Conservador Colombiano.

Al respecto en la providencia acusada, se lee:

*“Este Tribunal, también advierte que la parte demandada -interesada en la prueba-cumplió diligentemente con su carga de solicitar las pruebas decretadas en este proceso, lo cual se evidencia de los correos también remitidos al Despacho 005, los días 30 de noviembre de 2020, 13 de diciembre de 2020, 13 y 19 de enero de 2021, sin que llegada la fecha de la audiencia de pruebas -el día 4 de febrero de 2021-, se hubiere obtenido respuesta **completa** a la orden impartida por el Despacho de Conocimiento, específicamente en lo que corresponde al Partido Conservador Colombiano en la remisión documental indicada para el desarrollo de la prueba en comento.*

Al respecto, se consideró en su oportunidad, que reiterar las solicitudes de dichas pruebas, era prolongar excesivamente el curso del proceso, el cual - debido a su naturaleza -, se caracteriza principalmente por la celeridad en el trámite, razón por la cual se decidió declarar cerrado el debate probatorio, puesto que las pruebas aportadas hasta ese momento permitían emitir un pronunciamiento de fondo. Por consiguiente, en la audiencia de pruebas del 4 de febrero de 2021³⁹, se dispuso que, si se allegaban pruebas al proceso antes de dictar sentencia, éstas serían tenidas en cuenta para la decisión, previo al cumplimiento de los requisitos legales para su

³⁷ Artículo 406. *Prestación del servicio de peritos*: “El servicio de peritos se prestará por los expertos de la policía judicial, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entidades públicas o privadas, y particulares especializados en la materia de que se trate. Las investigaciones o los análisis se realizarán por el perito o los peritos, según el caso. El informe será firmado por quienes hubieren intervenido en la parte que les corresponda. Todos los peritos deberán rendir su dictamen bajo la gravedad del juramento”.

³⁸ Página 37 de la sentencia de nulidad electoral del 14 de mayo de 2021.



práctica y contradicción, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso final del artículo 173 del Código General del Proceso.”³⁹

En el lapso transcurrido entre la clausura del debate probatorio (4 de febrero de 2021) y la emisión de la sentencia (14 de mayo de 2021), se allegaron al proceso dos documentos relevantes por cada una de las partes del proceso. En oficio del 10 de febrero de 2020 (sic) PCC/SJ-044-21, la secretaria jurídica del Partido Conservador indicó que no había podido acceder a los archivos físicos debido a las medidas derivadas del Covid-19 y que se había dado por cierto que quien recibió el aval era persona distinta al demandado, porque sus apellidos no coincidían, pero que luego de varios requerimientos por parte del señor *Rodríguez Bejarano*, se logró hacer la búsqueda física en los repositorios del partido y se ubicó el aval que fue otorgado el 14 de julio de 2019 al demandado en el proceso de nulidad electoral y aportó el documento en original.

Es importante precisar que este documento estuvo precedido de otros oficios allegados al proceso y firmados por la misma persona en la que se presentó información contraria a la anterior. Así, en oficio del 21 de enero de 2021, la misma secretaria jurídica del Partido Conservador Colombiano allegó oficio PCC/SJ-014-21 en el que indicó que el 28 de mayo de 2019, el demandado realizó una preinscripción para las elecciones del 27 de octubre de 2019, pero el aval no le fue concedido. Además, indicó que luego de una búsqueda exhaustiva en las bases de datos del Partido concluía que el señor Rodríguez Bejarano no estaba registrado como militante de esa colectividad. Esta información coincidía con lo certificado por el partido en comunicaciones de fecha 22 de enero de 2020, 14 de diciembre de 2020 y 21 de enero de 2021.

De otra parte, el 12 de febrero de 2021, la parte demandada allegó “dictamen pericial” practicado por Juan Carlos Pérez Díaz quien según se lee es grafólogo, documentólogo y dactiloscopista, quien fue contratado por el señor *Rodríguez Bejarano* para practicar la pericia debido a la demora de la remisión de los documentos por parte del custodio. Se corrió el correspondiente traslado de la pericia, pero el Tribunal no lo valoró, porque no fue aportado con la demanda ni decretado en la etapa pertinente, y porque *“la que efectivamente fue decretada debía rendirla el Instituto de Medicina Legal y esa era la que podía ser controvertida por su decreto oportuno.”*

Teniendo en cuenta los medios probatorios relativos a este segundo cargo que involucra el aval que fue concedido por el Partido Conservador Colombiano al señor Regulo Rafael Rodríguez, el Tribunal emitió el siguiente juicio:

“De acuerdo con el documento que milita en el expediente electrónico, el Partido Conservador Colombiano, por conducto de quien se identifica como Secretaria Jurídica, mediante Comunicación del 21 de enero de 2021 radicado PCC/SJ-014-2186, comunicó con destino a este proceso lo siguiente (...)

Dicha conclusión fue certificada en otras ocasiones por el referido partido, mediante comunicaciones de fecha 22 de enero de 2020, 14 de diciembre de 2020 y 21 de enero de 2021.

³⁹ Página 38 de la sentencia del 14 de mayo de 2021.



En esta materia, es criterio reiterado de la Sección Quinta que una de las finalidades que tiene el aval consiste en “[...] acreditar que la persona avalada forma parte de un determinado partido o movimiento político, lo cual es importante en la medida en que permite definir la militancia de los candidatos”. De modo que, al ser el mismo partido Conservador, el que certifica, que el demandado no pertenece a su agremiación, no existe discusión para la Sala en este punto.

Ahora bien, mediante oficio PCC/SJ-044-21 de fecha 10 de febrero de 2020 (sic), remitido a este Tribunal por parte de la Secretaría Jurídica del Partido Conservador, y - puesto en traslado a las partes el 15 de febrero de 2021 cuando fuera remitido-, se indica que contrario a lo indicado en comunicaciones anteriores, sí se otorgó aval al demandado, cuestión esta que contradice las anteriores informaciones remitidas en virtud de solicitudes de prueba.

No obstante, la Sala no tendrá en cuenta tales apreciaciones, pues conforme a la Resolución No. 0578 del 21 de abril de 2015, expedida por el Consejo Nacional Electoral, y por la cual se aprueban los estatutos del Partido Conservador Colombiano, son militantes de dicho partido quienes se encuentren inscritos en el registro de sus afiliados conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Al respecto, el artículo 8 de la reglamentación a la que se hace referencia dispone:

“Son militantes afiliados del Partido Conservador Colombiano, quienes:

- a) Solicitaren su ingreso e hicieren su inscripción ante un directorio territorial o ante la Secretaría General del Directorio Nacional Conservador. Cuando la inscripción se efectúe ante un directorio territorial, éste debe reportar a la Secretaría General del Directorio Nacional el nuevo afiliado, con el fin de ser integrado al registro oficial de militantes del Partido. [...]*
- b) [...]*
- c) [...]*
- d) Hubieren recibido aval del Partido para cualquier elección. [...]* (Se destaca)

Por su parte, el artículo 10 de la resolución en comento prevé lo siguiente:

“Artículo 10. Registro de militantes. De acuerdo con las exigencias de la Ley colombiana, el Partido Conservador Colombiano inscribirá ante el Consejo Nacional Electoral el registro de sus afiliados, el cual se hará conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.”

De acuerdo con lo anterior, se tiene que, de acuerdo con la última comunicación remitida por el partido conservador, se tiene que el demandado no se encuentra en la base de datos de ese partido y según la normatividad transcrita, que rige dicha colectividad, a quien se le otorgue un aval se entiende militante del partido, siempre que se encuentre en el registro de militantes, lo cual no ocurrió en este caso.

Así, se tiene que tiene que (sic) en cuanto al Oficio del 14 de julio de 2019, suscrito por el Presidente y Representante Legal del Partido Conservador Colombiano, en el que se avala e inscribe al señor Régulo Rafael Rodríguez BENJUMEA, como candidato a la Alcaldía del Municipio de Córdoba para el periodo constitucional 2020- 2023 allegado por la parte actora al proceso, ésta Corporación destaca los siguientes aspectos: (i) se desconoce totalmente la forma en la que el accionante obtuvo dicha prueba, ya que durante el interrogatorio de parte practicado en el curso de la audiencia de pruebas del día 3 de diciembre de 2020, indica que la recibió de manera anónima, es decir, desconoce su procedencia (ii) no corresponde a la persona demandada en el presente proceso, pues hace referencia a quien responde al nombre de “REGULO RAFAEL RODRÍGUEZ BENJUMEA”; (iii) no da certeza de que el demandado se encuentre inscrito en el registro de militantes de dicha colectividad.



Ahora bien, y como sustento de lo anterior, el Partido Conservador Colombiano en certificación emitida por el día 21 de enero de 2021, fue enfático en señalar que el señor Régulo Rafael Rodríguez Bejarano NO recibió aval de parte del Partido Conservador para las elecciones de Alcalde del municipio de Córdoba Bolívar para el periodo constitucional 2020-2023; así como tampoco se encuentra registrado como militante de esta colectividad⁹², lo anterior, por cuanto indicó que de haberse otorgado AVAL al demandado, dicho trámite reposaría en los registros del Partido Conservador, o en su base de datos.

Por consiguiente, dispondrá esta Sala compulsar copias al Consejo Nacional Electoral, para que se investigue y tome las decisiones que correspondan de acuerdo a su competencia, frente a la posición del Partido Conservador, por presuntamente entorpecer la justicia y no remitir los documentos a medicina legal de forma oportuna, y por contradecirse en la información remitida a esta Corporación por parte de la Secretaría General de dicha colectividad.”⁴⁰

8.3. Precisado lo anterior, la Sala procederá con el análisis de los cargos de la acción de tutela contra la sentencia del 24 de agosto de 2020, para determinar si el Tribunal accionado incurrió en algún yerro que afecte el juicio de valoración probatoria.

8.3.1. La primera inconformidad en este aspecto guarda relación con el Oficio PCCSSJ-004-21 del 10 de febrero de 2020 (sic), en el que el Partido Conservador Colombiano ratificó que otorgó aval al señor Regulo Rafael Rodríguez Benjumea y el oficio del 14 de julio de 2019 contentivo del referido aval. Según el accionante la valoración de estos medios de prueba no atendió a las reglas de la sana crítica, dado que no tomó en consideración la información que de ellos derivaba y, en lugar de ello, prefirió aplicar los estatutos del Partido Conservador y otros medios de prueba.

Expuso que la información que deriva de estos documentos quedó legitimada porque fueron oportunamente aportados al proceso y eran pertinentes y útiles para probar la doble militancia en la que incurrió el demandado en el proceso de nulidad electoral. Agregó que si las pruebas eran impertinentes debieron ser rechazadas de conformidad con lo establecido en el artículo 168 del CGP.

Finalmente, frente al documento del 14 de julio de 2019, consideró que no era cierto que hubiere sido entregado a una persona diferente, porque el número de identificación allí consignado sí coincidía con el del demandado y ese es el dato relevante para determinar la identificación de los ciudadanos colombianos.

Pasa a la Sala con el análisis de cada uno de los alegatos sobre el juicio de valoración de estos dos medios de prueba.

Relativo al Oficio PCCSSJ-004-21 del 10 de febrero de 2020 (sic) debe precisarse en un primer momento que el hecho de restar valor de convicción a un determinado medio de prueba no se traduce necesariamente en un defecto fáctico. Debe considerarse que en materia probatoria en Colombia rige, por regla general, un sistema

⁴⁰ Páginas 40 a 42 de la sentencia de nulidad electoral del 14 de mayo de 2021.



de libre valoración de la prueba⁴¹, por lo que es deber del juez valorar de manera individual y en conjunto los medios de prueba para que, a la luz de las reglas de la ciencia, la lógica y la experiencia emitan conclusiones probatorias razonables y motivadas. Entonces, el hecho de que se analice el poder de convicción de una prueba a la luz de su calidad y fiabilidad, más que un yerro, se traduce en un deber del juez de la causa y esta actividad no compromete los derechos fundamentales de las partes del proceso, menos aun cuando tal determinación está debidamente motivada, como sucede en la sentencia acusada.

Adicional a lo anterior, el accionante indicó que, si el Tribunal consideraba que el oficio del 14 de julio de 2019 era *impertinente*, entonces debió rechazarlo conforme lo exige el artículo 168 del CGP. Al respecto, se precisa que los denominados requisitos intrínsecos de la prueba (pertinencia, conducencia y utilidad), son estudiados por el juez instructor en la *etapa del decreto* con el propósito de definir cuáles de los elementos pedidos o aportados ingresarán al debate procesal. El requisito de la *pertinencia*, por su parte, refiere a la aptitud que tiene el medio de convicción para brindar información útil *respecto de los hechos en litigio*. En otras palabras, atiende a la conexión del medio de prueba con el objeto del proceso⁴².

En este caso el oficio del 14 de julio de 2019 sí resultaba pertinente en tanto brindaba información relevante sobre el supuesto de hecho de la norma que consagraba el efecto jurídico perseguido: la doble militancia. Entonces en la etapa del decreto de las pruebas era evidente que esta documental debía ingresarse al debate procesal, que no rechazarse en virtud del 168 del CGP⁴³, pero, se precisa, este acto procesal no condiciona la valoración posterior de la prueba y la evaluación de su fiabilidad y calidad a partir del estudio de su contenido de manera individual y en conjunto con los demás elementos de convicción. Luego, se reitera, que la incorporación de un medio de prueba al proceso no implica que se acoja sin más su contenido, sino que después de que se surta su práctica y contradicción, corresponde al juez valorarlo con miras a formar su convicción respecto de la información que de éste emana (sea para acogerlo o descartarlo).

Así pues, la sola afirmación que se hace, de que el Tribunal les restó peso probatorio a los medios de convicción aportados por la parte actora, no se erige como un defecto, pues corresponde al juez de la causa, en aplicación de las reglas de la sana crítica, establecer el peso de convicción de cada una de las pruebas del proceso.

⁴¹ **Código General del Proceso**. Artículo 176. *Apreciación de las pruebas*. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

⁴² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto del 28 de marzo de 2019. Sección Cuarta. Proceso Nro. 11001-03-27-000-2018-00023-00 (23731). M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁴³ Artículo 168. **Rechazo de plano**. El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles.



No puede pretender el accionante que, ingresada la prueba al proceso e indicado el alcance que le otorga, el juez se acoja sin más a lo dicho por las partes. Por el contrario, la valoración de las pruebas del proceso es una función exclusiva del juez de la causa, y tal función requiere su papel activo en cada una de las etapas probatorias.

Lo que se podría reprochar en instancia de acción de tutela, sería el supuesto en el que la disminución del poder de persuasión de una prueba se imponga de manera caprichosa o arbitraria por el juez natural, pero en el caso concreto la sentencia contiene cada una de las razones por las que se estimó que la calidad de los medios de prueba era baja, y que a partir de ellos no era posible reconstruir la veracidad de los enunciados fácticos que soportan las pretensiones de la demanda.

- 8.3.2. El actor expresó su inconformidad con la manifestación de la sentencia relativa a que se desconoce la forma en que el demandante obtuvo la prueba del aval entregado por el Partido Conservador al demandado. Sobre este asunto destacó que el documento fue sometido a contradictorio sin que se lograra demostrar la tacha de falsedad.

Al respecto valga indicar que la referida conclusión del Tribunal relativa a la forma como el demandante obtuvo el documento contentivo del aval se corresponde con los medios de prueba del proceso.

Ya que en el interrogatorio que se practicó al señor Ignacio Becerra Álvarez al ser indagado al respecto éste indicó: *“(...) quiero manifestar que fue allegado por “x” persona a mis manos, y la verdad es que se aportó a la demanda. Entre otras cosas, el aval que se aportó a la demanda no ha sido objeto de tacha por falsedad, así que hasta ahora es legal ese aval. (...) vuelvo y repito, yo recibí ese aval anónimamente, eso es lo que buscamos aquí, que los jueces busquen la verdad. Ya que si se dio un aval del partido conservador, tuvo que haber la inscripción, cuenta con la firma del accionado, bueno tienen que demostrar que no es la firma del doctor. Y durante todo el proceso que se lleva a cabo no se ha tachado de falso ese aval, tacharon la inscripción, pero no el aval, que es legal hasta la fecha. (...)”*⁴⁴

Como se observa la conclusión probatoria expuesta por el Tribunal deriva de los medios de prueba del proceso, por lo que de aquella no puede concluirse un defecto fáctico. Ahora, se reitera que, el juez de la causa en la valoración del caudal probatorio puede establecer el valor de convicción de cada medio de prueba, siempre que atienda a criterios de razonabilidad.

- 8.3.3. Finalmente, lo que refiere a la identificación como criterio que acredita que el aval sí fue concedido al demandado y que reivindica

⁴⁴ Página 33 de la sentencia del 14 de mayo de 2021. “Declaración de parte del señor Ignacio Becerra Álvarez”.



el contenido del documento contentivo del aval, debe indicar la Sala que el juez de la causa ya realizó la valoración probatoria del documento en integridad y emitió conclusiones que se compadecen con su contenido, por lo que el dicho del accionante en este escenario se erige como una mera inconformidad que no tiene la potestad ni la relevancia para cambiar el sentido de la decisión. Es cierto, como lo indicó el accionado, que el nombre de la persona a la que el Partido Conservador le otorgó el aval no coincidía con el del demandado.

- 8.4. Tampoco considera la Sala que la declaratoria de medida de suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor Régulo Rafael Rodríguez Bejarano como alcalde del municipio de Córdoba adoptada en auto del 18 de diciembre de 2019, convierta a la sentencia en “incongruente”.

Considera el actor que la medida cautelar adoptada tuvo como fundamento el documento del 14 de julio de 2019 del Partido Conservador concediendo el multicitado aval, por lo que la decisión final del asunto refleja un “reverzaso” inexplicable.

Acudiendo a los elementos característicos de las medidas de cautela en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se explica clara y legalmente que la sentencia acusada no es incongruente ni el hecho de negar las pretensiones de la demanda, cuando se había dictado una medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, se traduce en un defecto fáctico.

Según el artículo 229 del CPACA “*La decisión sobre las medidas cautelares no implica prejuzgamiento*”. Luego, el decreto de una medida cautelar no equivale a una sentencia anticipada, sino que se trata de una garantía de protección provisional del objeto del proceso y de la efectividad de la sentencia.

En el caso que se analiza la medida cautelar fue proferida de manera paralela al auto admisorio de la demanda, esto es, cuando aún no se había contestado la demanda y por supuesto no se había surtido la etapa probatoria.

En este escenario, es razonable que en el transcurso del proceso y con más y mejores elementos de juicio, la decisión del caso y la valoración ya en conjunto de las pruebas y no solo las de la parte demandante, permitiera tomar una decisión en un cauce diferente a la de la medida cautelar. En ese orden, tampoco se acredita con este alegato la configuración de un defecto fáctico.

- 8.5. Visto lo anterior, se concluye que el juez de instancia valoró los medios de prueba de manera individual y conjunta, y aplicó las reglas de la sana crítica. Además, en el cuerpo de la sentencia está debidamente consignado el examen crítico que realizó la autoridad judicial, así como la explicación razonada del valor de convicción que otorgó a cada uno de los medios de prueba, tal y como lo exige el artículo 187⁴⁵ del Código de Procedimiento

⁴⁵ **Artículo 187.** *Contenido de la sentencia.* La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos



Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 280⁴⁶ del Código General del Proceso.

Para la Sala, los cargos expuestos dan cuenta de la inconformidad del actor con la valoración probatoria efectuada por el Tribunal Administrativo de Bolívar que resultó desfavorable a sus pretensiones. Evidenciándose que el accionante busca mediante este mecanismo constitucional, es lograr que se imponga el peso de convicción que, a su juicio, deriva de cada medio de prueba y que, en su sentir, eran contundentes frente al hecho de doble militancia que se pretendió probar.

9. El razonamiento jurídico del Tribunal Administrativo de Bolívar sobre la solicitud de aval al Partido Conservador no adolece de defecto sustantivo

- 9.1. El señor Ignacio Becerra Álvarez indicó que el Tribunal accionado no aplicó en debida forma la Resolución 0578 del 20 de abril de 2015, por medio de la cual se aprobaron los estatutos del Partido Conservador Colombiano. Dijo que para decidir si el demandado tenía o no la calidad de militante de esa colectividad se aplicó apenas el literal a) del artículo 8° y se desconoció lo indicado en el literal d) de la misma disposición normativa que consagra que también son militantes quienes hubieran recibido aval del partido para cualquier elección, tal como ocurrió en el caso del señor *Rodríguez Bejarano*.

Al respecto, la Sala estima conveniente reiterar el razonamiento expuesto en la sentencia acusada sobre la interpretación y aplicación al caso de la normativa en comento:

“No obstante, la Sala no tendrá en cuenta tales apreciaciones, pues conforme a la Resolución No. 0578 del 21 de abril de 2015, expedida por el Consejo Nacional Electoral, y por la cual se aprueban los estatutos del Partido Conservador Colombiano, son militantes de dicho partido quienes se encuentren inscritos en el registro de sus afiliados conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Al respecto, el artículo 8 de la reglamentación a la que se hace referencia dispone:

“Son militantes afiliados del Partido Conservador Colombiano, quienes:

- a) Solicitaren su ingreso e hicieron su inscripción ante un directorio territorial o ante la Secretaría General del Directorio Nacional Conservador. Cuando la inscripción se efectúe ante un directorio territorial, éste debe reportar a la Secretaría General del Directorio Nacional el nuevo afiliado, **con el fin de ser integrado al registro oficial de militantes del Partido.** [...]
- b) [...]
- c) [...]
- d) Hubieren recibido aval del Partido para cualquier elección. [...]

Por su parte, el artículo 10 de la resolución en comento prevé lo siguiente:

legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen (...)

⁴⁶ **Artículo 280.** *Contenido de la sentencia.* La motivación de la sentencia deberá limitarse al examen crítico de las pruebas con explicación razonada de las conclusiones sobre ellas, y a los razonamientos constitucionales, legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión, con indicación de las disposiciones aplicadas. El juez siempre deberá calificar la conducta procesal de las partes y, de ser el caso, deducir indicios de ella.



“Artículo 10. Registro de militantes. De acuerdo con las exigencias de la Ley colombiana, el Partido Conservador Colombiano inscribirá ante el Consejo Nacional Electoral el registro de sus afiliados, el cual se hará conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.”

De acuerdo con lo anterior, se tiene que, de acuerdo con la última comunicación remitida por el partido conservador, se tiene que el demandado no se encuentra en la base de datos de ese partido y según la normatividad transcrita, que rige dicha colectividad, a quien se le otorgue un aval se entiende militante del partido, siempre que se encuentre en el registro de militantes, lo cual no ocurrió en este caso.

Así, se tiene que tiene que (sic) en cuanto al Oficio del 14 de julio de 2019, suscrito por el Presidente y Representante Legal del Partido Conservador Colombiano, en el que se avala e inscribe al señor Régulo Rafael Rodríguez BENJUMEA, como candidato a la Alcaldía del Municipio de Córdoba para el periodo constitucional 2020- 2023 allegado por la parte actora al proceso, ésta Corporación destaca los siguientes aspectos: (i) se desconoce totalmente la forma en la que el accionante obtuvo dicha prueba, ya que durante el interrogatorio de parte practicado en el curso de la audiencia de pruebas del día 3 de diciembre de 2020, indica que la recibió de manera anónima, es decir, desconoce su procedencia (ii) no corresponde a la persona demandada en el presente proceso, pues hace referencia a quien responde al nombre de “REGULO RAFAEL RODRÍGUEZ BENJUMEA”; (iii) no da certeza de que el demandado se encuentre inscrito en el registro de militantes de dicha colectividad.

Ahora bien, y como sustento de lo anterior, el Partido Conservador Colombiano en certificación emitida por el día 21 de enero de 2021, fue enfático en señalar que el señor Régulo Rafael Rodríguez Bejarano NO recibió aval de parte del Partido Conservador para las elecciones de Alcalde del municipio de Córdoba Bolívar para el periodo constitucional 2020-2023; así como tampoco se encuentra registrado como militante de esta colectividad, lo anterior, por cuanto indicó que de haberse otorgado AVAL al demandado, dicho trámite reposaría en los registros del Partido Conservador, o en su base de datos.”

9.2. De lo expuesto, concluye la Sala que en la providencia acusada la autoridad judicial sí tomó en consideración tanto el literal a) como el literal d) del artículo 8° de los Estatutos, como escenarios en los que se entiende que una persona es militante del Partido Conservador; no obstante, a partir de la valoración individual y en conjunto del oficio del 14 de julio de 2019, se consideró como un elemento de baja fiabilidad probatoria dados los argumentos expuestos en la sentencia, entre ellos, se destaca el hecho de que el aval otorgado no correspondía al demandado en el proceso, comoquiera que el aval se profirió a nombre de *Regulo Rafael Rodríguez Benjumea*.

Entonces, se reitera, el Tribunal sí consideró los escenarios echados de menos por el actor, solo que, en razón a las pruebas del proceso, estimó que el caso concreto no se encuadraba en el literal d) del artículo 8 de la Resolución 578 del 21 de abril de 2015, porque el demandado en el proceso de nulidad electoral no fue la misma persona que recibió el aval contenido en el oficio del 14 de julio de 2019.

10. La sentencia del 14 de mayo de 2021 no adolece de defecto por desconocimiento del precedente judicial

La Sala no observa que la sentencia C-647 de 2002 se erija como precedente obligatorio en el caso concreto a efectos de determinar el momento a partir del cual surtió efectos la renuncia del señor Rodríguez Bejarano a su curul como concejal por el Partido Liberal. Lo anterior porque, el escenario jurídico que se trata en la sentencia de constitucionalidad no aborda el problema jurídico de la doble militancia



En la providencia de constitucionalidad que relaciona el actor se discute si el artículo 91. a). 8 relativo a la función de los alcaldes de aceptar o conceder licencia a los concejales, cuando el concejo esté en receso, desconoce el artículo 261 de la Constitución Política que dispone que la plenaria de la respectiva Corporación es el órgano competente para extender la aceptación de la renuncia, en cualquier caso.

La Corte Constitucional consideró que la disposición no desconoce la Constitución porque supone la potestad del Legislador de regular situaciones no previstas por el Constituyente primario, lo cual guarda consonancia con la coordinación que deben observar las autoridades para el logro de los fines para los cuales han sido constituidas.

De otra parte, la providencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado con base en la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar resolvió la cuestión de los efectos de la renuncia, sí cumple con el requisito de pertinencia dado que resuelve la cuestión específica en un asunto de doble militancia. Recordemos en la providencia a la que acudió el *a quo*, sobre la cuestión a resolver se indicó: *“la renuncia produce efectos desde el mismo momento de su presentación o desde la fecha en que el cabildante indique su manifestación de retiro, independientemente de la fecha de su aceptación. Debido a que no puede verse truncada la aspiración política de un ciudadano, cuando presenta su renuncia a un cargo de elección popular, por los trámites administrativos que se pueden tornar complejos.”*⁴⁷

Esta tesis ha sido confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en las siguientes providencias: (i) Sentencia del 8 de septiembre de 2016. Proceso Nro. 63001-23-3-000-2015-00361-01 (Acumulado) con ponencia del consejero Alberto Yepes Barreiro; (ii) sentencia del 22 de julio de 2021. Proceso Nro. 25000-23-41-000-2019-01089-01, con ponencia del consejero Carlos Enrique Moreno Rubio⁴⁸.

En la primera de estas sentencias, sobre este asunto se indicó:

*“Así las cosas, la Sala encuentra que el argumento de la parte actora carece de asidero jurídico, porque para entender que una persona ya no milita en determinado partido, **únicamente**, es necesario que el militante de manera **expresa, clara, inequívoca** y a través de cualquier medio, informe a la organización política que es su deseo libre y espontáneo dejar de pertenecer ese partido o movimiento político.*

*Esto es así, debido a que los efectos de la renuncia a la militancia a un determinado partido político no pueden estar supeditados a que la dimisión sea aceptada por la organización, pues lo cierto es que la carga del militante se agota cuando el militante informa al partido o movimiento político su deseo abandonar la colectividad, de forma que **la aceptación de la renuncia se erige como un trámite meramente formal.**”*

⁴⁷ Óp. Cit. 16.

⁴⁸ De la providencia se destacan los siguientes apartes, por ser pertinentes para el caso objeto de análisis:
“En ese orden, tanto la presentación de la renuncia a la curul, como la fecha a partir de la cual esta produce efectos, debe contemplar la antelación de doce meses previos al inicio de las inscripciones para la próxima elección, de conformidad con el inciso segundo del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, toda vez que si tales efectos se difieren a una fecha posterior, se configuraría la doble militancia política. Así mismo, la aceptación de la renuncia debe producir efectos desde la fecha en la que el concejal señale en su escrito, pues por expresa previsión del artículo 53 bajo cita, esta se causa desde el momento “a partir de la cual se quiere hacer.”
Con ello, a su vez, se evita que la aspiración política del interesado quede sometida al arbitrio de la corporación pública, puesto que se trata de un trámite posterior a cargo de la Duma municipal que, por supuesto, es completamente ajeno al alcance de quien renuncia, por lo que la eventual mora en la aceptación no puede endilgársele.”



De conformidad con lo expuesto, se tiene, de una parte, que la sentencia C-647 de 2002 no se erige como precedente para resolver el caso concreto, en tanto no guarda identidad jurídica con el caso que se analiza y, de otra, que la providencia relacionada por el Tribunal en su razonamiento está acorde con la tesis vigente de la Sección Quinta del Consejo de Estado en lo relativo a los efectos de la renuncia al partido a efectos de probar la doble militancia.

11. Conclusión

De lo anterior, se resalta que **(i)** la decisión de las autoridades fue producto de la valoración individual y conjunta de todos los medios de prueba aportados al proceso; **(ii)** en la sentencia se indicó el juicio valorativo y la fuerza de convicción que se extractó de los medios de prueba aportados; **(iii)** la etapa probatoria se desarrolló respetando las garantías de las partes; por lo que, el juicio probatorio se estima razonable y conforme a las normas y jurisprudencia vigente y; **(iv)** la premisa jurídica de la sentencia está conforme a la normativa y jurisprudencia pertinente y vigente para resolver el caso concreto.

Así las cosas, al no encontrarse configurados los defectos alegados por el señor *Ignacio Becerra Álvarez*, la Sala negará las pretensiones de la acción de tutela de la referencia.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Negar** las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por *Ignacio Becerra Álvarez*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
3. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
4. De no ser impugnada la presente providencia, **enviarla** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ