



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A**

Consejero Ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación número: 76001-23-33-000-2017-01444-01 (70.519)

Actor: JORGE HUGO BEDOYA CORREDOR Y OTROS

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Referencia: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO

Temas: DAÑO ANTIJURÍDICO – Elemento imprescindible de la responsabilidad estatal – A efectos de que sea indemnizable, debe estar cabalmente probado / CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A ELEGIR – El voto es secreto – No es posible determinar si los accionantes votaron por las autoridades locales que resultaron electas / DECLARATORIA DE ELECCIÓN LUEGO DE INICIADO EL PERÍODO CONSTITUCIONAL – La tardanza en la adopción de la decisión se encuentra justificada y no fue arbitraria o caprichosa / PRETENSIÓN DE GRUPO – No procede para reclamar afectaciones a derechos colectivos / DAÑO MORAL – Es necesario su demostración – No aplica reglas de la experiencia o presunciones jurisprudenciales.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 24 de agosto de 2023, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas a los accionantes.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1. El grupo demandante pretende la indemnización de los perjuicios causados por la demora en la que incurrió el Consejo Nacional Electoral respecto de la declaratoria de elección de las autoridades locales del municipio de Guadalajara de Buga para el período constitucional 2016-2019, lo cual, a su juicio, ocasionó que fueran representados por personas distintas a las señaladas por el mandato popular y, por ende, supuestamente sufrieran afectaciones de carácter moral.

II. ANTECEDENTES

Demandado

2. El 27 de septiembre de 2017¹, los señores Jorge Hugo Bedoya Corredor y otras 575 personas² interpusieron demanda³ de reparación de los perjuicios causados a

¹ Folio 1198 del cuaderno del Consejo de Estado.

² Las personas integrantes de la presente pretensión de grupo fueron plenamente identificadas con su nombre y documento de identidad en los folios 622 a 663 de la demanda de la referencia. Documentos que obran en el cuaderno 4.

³ Mediante la cual, se formularon las siguientes pretensiones (se transcribe literal, incluso con posibles errores): “1. Declarar responsable a la Nación, Organización Electoral-Consejo Nacional Electoral, por concepto del daño moral causado a los 576 ciudadanos del municipio de Guadalajara de Buga al imponerles ilegalmente, por 13 días, un sistema de gobierno distinto al democrático y participativo consagrado en la Convención de los Derechos Humanos y en la



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

un grupo contra el Consejo Nacional Electoral -en adelante CNE-, con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable de los perjuicios a ellos irrogados, como consecuencia de la omisión en la que incurrió la referida entidad respecto de la declaración de la elección del alcalde y concejales del municipio de Guadalajara de Buga (Valle del Cauca), lo cual ocasionó que se les impusiera “*ilegalmente, por 13 días, un sistema de gobierno distinto al democrático y participativo*”⁴.

3. Como indemnización, el grupo actor solicitó 100 smlmv por concepto de daño moral a favor de cada uno de los accionantes⁵.

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se indicó:

5. El 25 de octubre de 2015, los ciudadanos del municipio de Guadalajara de Buga ejercieron su derecho al voto para la elección de alcalde y concejales por el período 2016-2019. El 9 de noviembre siguiente, la Comisión Escrutadora Municipal resolvió las reclamaciones que se formularon con ocasión del proceso de escrutinio y, posteriormente, determinó la votación que obtuvo cada uno de los candidatos.

6. En la demanda se indicó que, de conformidad con el Formulario E26-ALC, el alcalde electo del referido municipio fue el señor Julián Andrés Latorre Herrada del movimiento “*Juntos por Nuestra Ciudad*”⁶. La anterior decisión fue confirmada el 13 de noviembre de 2015, en sede de segunda instancia, por los delegados del CNE designados para la circunscripción del Valle del Cauca.

7. La parte demandante manifestó que, a pesar de que el CNE recibió los documentos electorales de los servidores de elección popular de Guadalajara de Buga desde el 17 de noviembre de 2015, lo cierto es que, para el 1º de enero de 2016, el organismo accionado no había declarado aún las respectivas elecciones.

8. Como consecuencia, durante el lapso comprendido entre el 2 y el 14 de enero de 2016, los exconcejales elegidos para el período 2012-2015 continuaron sesionando. Además, la señora Dilian Francisco Toro Torres, en su calidad de gobernadora electa del Valle del Cauca, designó alcalde encargado.

9. El 13 de enero de 2016, ante diversas solicitudes de diferentes autoridades de carácter público y privado, el CNE declaró la elección de alcalde y concejales del municipio de Guadalajara de Buga.

Constitución Política, al declarar, extemporáneamente, la elección de alcalde y concejales de Buga para el período 2016-2019.

2. Como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad por el daño moral ocasionado a los quinientos setenta y seis ciudadanos del municipio de Buga sometidos ilegalmente por 13 días a un sistema de gobierno distinto al democrático y participativo que consagran los tratados internacionales y la Constitución Política, se condene a la Nación-Organización Electoral-Consejo Nacional Electoral, al pago por cada uno de los demandantes de 100 salarios mínimos mensuales legales, que sumados alcanzan el total de cuarenta y dos mil cuatrocientos noventa y dos millones cuatrocientos noventa y nueve mil doscientos pesos (\$4.492'499.200)

3. Condéñese a la Nación, Organización Electoral-Consejo Nacional Electoral, conforme lo prevé el Código General del Proceso (...)” (se destaca). Folio 664 de la demanda de la referencia.

⁴ Ibidem.

⁵ Por concepto de los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor o zozobra causados a los demandantes por no ver reflejada su voluntad en las urnas.

⁶ Folio 665 de la demanda de la referencia.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

10. En criterio de la parte actora, la anterior situación generó que los habitantes de la referida entidad territorial no fueran representados por quienes fueron elegidos popularmente y, en todo caso: *(i)* respecto de la elección de alcalde, que el municipio no contara con un programa de gobierno “*a la mayor brevedad (...) en beneficio de toda la comunidad*”⁷, y *(ii)* frente a los concejales, no fue posible que ellos ejercieran su labor de control político y participaran en la elección del personero municipal.

Contestación de la demanda

11. El **CNE** contestó la demanda de forma extemporánea⁸.

12. El **Ministerio Público**⁹ expuso que el daño invocado era incierto, porque no se demostró afectación alguna. La **Defensoría del Pueblo**¹⁰ indicó que, no coadyuvaba la presente pretensión de grupo, toda vez que la parte actora está debidamente representada.

Sentencia de primera instancia

13. Mediante sentencia del 24 de agosto de 2023¹¹, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda¹², para lo cual sostuvo que el daño alegado era incierto, en cuanto los accionantes no demostraron en qué medida el CNE afectó los derechos subjetivos del grupo actor.

14. El Tribunal consideró que, si bien los accionantes centraron su esfuerzo probatorio en la tardanza de la entidad demandada al declarar la elección de los servidores del municipio de Guadalajara de Buga para el período 2016-2019, no es menos cierto que no se acreditó que esa actuación les hubiera generado algún menoscabo. En ese sentido, aunque la pretensión de la referencia se edificó sobre una supuesta afectación moral, en el expediente no obra prueba que soporte dicha afirmación y, en todo caso, frente a ese aspecto no opera presunción alguna.

15. Aunado a ello, ante la falta de prueba, tampoco es posible analizar alguna vulneración a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. Respecto de la condena en costas, el *a quo* indicó que en el presente caso la accionada contestó la demanda por fuera de término, al igual que los alegatos de instancia, de ahí que no se comprobó su causación.

⁷ Folio 695 de la demanda de la referencia.

⁸ Así lo consideró el Tribunal en la sentencia de primera instancia, de acuerdo con la constancia secretarial que obra en el folio 1219 del cuaderno del Consejo de Estado, decisión contra la cual no se interpuso recurso alguno.

⁹ Folios 1238 a 1244 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁰ Folios 1255 a 1257 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹¹ Previamente, el 16 de mayo de 2018, el *a quo* agotó la audiencia de conciliación prevista en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998. En la referida diligencia, las partes manifestaron que no tenían ánimo conciliatorio, mientras que el Tribunal consideró que no se advertía irregularidad alguna en el litigio que implicara la adopción de medida de saneamiento alguna. Folios 1231 y 1232 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹² Providencia que obra en el índice 13 del SAMAI del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

Recurso de apelación

16. La parte actora apeló el fallo de primer grado¹³, toda vez que, a su juicio, se demostró la demora en la que incurrió el CNE para la declaratoria de los servidores elegidos popularmente por la comunidad, lo cual evidenciaba “que se jugó con la decisión de la ciudadanía”¹⁴. Además, esa circunstancia creó un escenario de incertidumbre que, de acuerdo con las reglas de la experiencia, generó angustia y zozobra en los habitantes del municipio de Guadalajara de Buga.

17. Por medio de proveído del 18 de enero de 2024¹⁵, esta Corporación admitió la apelación formulada por la parte actora, decisión contra la cual no se interpuso recurso alguno¹⁶.

III. CONSIDERACIONES

18. La Sala resolverá el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de primera instancia, dado que no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, y se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales de: competencia, demanda en tiempo y legitimación.

Alcance de la segunda instancia

19. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia del 24 de agosto de 2023, negó las pretensiones, por considerar que: *(i)* el menoscabo invocado era incierto, toda vez que no se acreditó que los accionantes hubiesen sufrido alguna afectación de sus derechos subjetivos, y *(ii)* si bien se demostró que el CNE declaró la elección de los servidores 13 días después de iniciado el respectivo período constitucional, esa circunstancia no generó *per se* algún daño moral.

20. Las anteriores conclusiones fueron apeladas por los accionantes bajo los siguientes cargos: *(i)* la tardanza en la declaratoria de la elección por parte de la entidad demandada permitía establecer la afectación que ellos sufrieron al no ser representados por quienes eligieron popularmente, y *(ii)* esa situación de incertidumbre les causó sentimientos de tristeza que debía repararse patrimonialmente, según las reglas de la experiencia.

Decisión de los cargos de apelación

Determinación sobre la certeza del daño alegado en el *sub examine*

21. A juicio del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el menoscabo invocado en el *sub lite* carece de certeza, toda vez que los argumentos sobre los cuales se edificó la demanda son genéricos y no permiten establecer cómo la demora en la discusión y aprobación del plan de gobierno del alcalde de Guadalajara de Buga o la falta de ejercicio de actividades de control político o de elección de personero

¹³ Memorial que consta en el índice 17 del SAMAI del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

¹⁴ Folio 9 del referido recurso de apelación.

¹⁵ Decisión que consta en el índice 14 del SAMAI del Consejo de Estado.

¹⁶ El expediente ingresó al despacho del magistrado ponente para dictar sentencia el 4 de junio del año en curso. Índice 26 del SAMAI del Consejo de Estado.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

municipal en el caso de los concejales, les generó a los accionantes alguna afectación.

22. Como consecuencia, aunque la pretensión de la referencia giró alrededor de la lesión de los derechos políticos del grupo actor, lo cual supuestamente les ocasionó sentimientos de desesperación y congoja que sufrieron al no ver reflejada su voluntad en las urnas, no es menos cierto que dicho aspecto no fue probado. El Tribunal consideró que, de acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, solo es posible determinar la tardanza en la declaratoria de la elección de los mandatarios de la referida entidad territorial para el período 2016-2019, pero no es dable establecer en qué consistió la afectación individual que cada uno de ellos sufrió.

23. La parte actora apeló las anteriores conclusiones, por considerar que el CNE incurrió en un retraso injustificado que dio lugar a que los habitantes del municipio de Guadalajara de Buga fueran sometidos a un “*sistema de gobierno distinto al democrático y participativo al desconocerse su decisión respecto de quienes serían su alcalde y concejales*”¹⁷, lo cual generó que, durante un lapso de 13 días, les fuera impuesto un gobierno municipal sin autonomía administrativa.

24. El primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad estatal es la existencia del daño, el cual, además, debe ser antijurídico, dado que constituye un parámetro necesario de la responsabilidad, toda vez que, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala, no hay lugar a declarar responsabilidad sin daño y solo ante su acreditación se puede explorar la posibilidad de su imputación al Estado.

25. El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado. Bajo esa línea de pensamiento, esta Sección del Consejo de Estado ha establecido que resulta imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: **(i)** que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo, “[c]on ello, entonces, se excluyen las decisiones que se mueven en la esfera de lo cuestionable o las sentencias que contienen interpretaciones válidas de los hechos o derechos”¹⁸; **(ii)** que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y; **(iii)** que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura.

26. La parte actora pretende la reparación del supuesto daño que se les ocasionó por la demora en la que incurrió el CNE al declarar la elección del alcalde y los concejales municipales de Guadalajara de Buga para el período constitucional 2016-2019, lo cual ocasionó que se les impusiera las respectivas autoridades locales y no fueran representados por quienes habían elegido popularmente.

27. Al analizar las pruebas, la Sala observa que, el 25 de octubre de 2015, las 576 personas que conforman el grupo actor ejercieron el derecho al voto en el municipio

¹⁷ Folio 7 del referido recurso de apelación.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez, exp: 14.837.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

de Guadalajara de Buga, con el fin de elegir autoridades locales por el período constitucional 2016-2019¹⁹.

28. Como resultado de la jornada electoral, el 9 de noviembre de ese mismo año²⁰, la Comisión Escrutadora Municipal determinó que el señor Julián Andrés Latorre Herrada, del movimiento político “JUNTOS POR NUESTRA CIUDAD”, fue el candidato a la alcaldía del referido Municipio con mayor número de votos, con un total de 17.474. Aunado a ello, también estableció el número de votos que obtuvo cada uno de los candidatos al concejo municipal²¹. Dicha decisión fue confirmada en segunda instancia por la Comisión Escrutadora Departamental del Valle del Cauca²².

29. El 1º de enero de 2016²³, la señora Dilian Francisco Toro Torres, gobernadora electa del departamento del Valle del Cauca²⁴, advirtió que el CNE no había expedido las correspondientes credenciales para alcalde y concejales del municipio de Guadalajara de Buga. Como consecuencia, ante la vacancia del cargo de elección popular, encargó al señor Jesús Antonio Copte como alcalde de la referida entidad territorial, quien se posesionó el 3 de enero siguiente²⁵.

30. A través de Acuerdo 001 del 13 de enero de 2016²⁶, la Sala Plena del CNE resolvió de forma denegatoria las apelaciones interpuestas por el señor Duvalier Sánchez Arango, candidato a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, contra las resoluciones por medio de las cuales la Comisión Escrutadora Departamental rechazó las solicitudes de agotamiento de procedibilidad que él formuló.

31. La Subsección observa que, en ese mismo acto administrativo, el CNE advirtió que la Comisión Escrutadora Departamental del Valle del Cauca omitió la declaratoria de la elección de la Alcaldía del municipio de Guadalajara de Buga, así como la del Concejo Municipal. Como consecuencia, con fundamento en el numeral 8 del artículo 12 del Código Electoral, ese organismo declaró la elección de las respectivas autoridades locales del mencionado Municipio, según los resultados expuestos en los formularios E-26 y, posteriormente, ordenó la expedición de las credenciales correspondientes.

32. Al respecto, en virtud del daño alegado en la demanda de la referencia, la Sala advierte que en el presente caso no quedó establecida afectación alguna por las razones que se expondrán a continuación:

¹⁹ Hecho probado por medio de los certificados electorales de cada uno de los accionantes, juntos con sus correspondientes documentos de identidad. Documentos que obran en los folios 1026 a 1073 del cuaderno del Consejo de Estado y 823 a 1023 del cuaderno 5.

²⁰ De conformidad con el formulario E-26 de Alcaldía y el acta general de escrutinio del 26 de octubre de 2015, los cuales constan en los folios 1075 y 1084 a 1105 del cuaderno del Consejo de Estado.

²¹ De acuerdo con el formulario E-26 de elecciones de Concejo Municipal que consta en los folios 1076 a 1083 del cuaderno del Consejo de Estado.

²² Según el acta de escrutinio que obra en los folios 1106 a 1122 del cuaderno del Consejo de Estado.

²³ Hecho probado por medio del Decreto 0006 del 1 de enero de 2016, acto administrativo que consta en los folios 1178 a 1180 del cuaderno del Consejo de Estado.

²⁴ De acuerdo con el Acuerdo 004 del 24 de diciembre de 2015, expedido por el CNE. Folios 1134 a 1144 del cuaderno del Consejo de Estado.

²⁵ De conformidad con el Acta 1 del 3 de enero de 2016, elaborada por la Notaria Primera del Círculo Notarial de Guadalajara de Buga. Folios 1181 y 1182 del cuaderno del Consejo de Estado.

²⁶ Acto administrativo que obra en los folios 1148 a 1173 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

33. Vale la pena precisar que, en desarrollo del principio democrático, el artículo 40 de la Constitución Política prevé el derecho fundamental de todos los ciudadanos “*a participar en la confirmación, ejercicio, y control del poder político*”. Una forma de hacer efectivo ese derecho es el de tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y de otras formas de participación democrática. De esta manera se asegura el derecho de todo ciudadano de participar en las decisiones que a todos incumbe, y que se convierte en la misma razón de ser de nuestra organización como república democrática, participativa y pluralista²⁷.

34. Respecto del derecho al voto, el artículo 258 de la Constitución Política establece que “[e]l voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos (...)” (se destaca). En ese sentido, el numeral 2 del artículo 1 del Código Electoral reitera dicho mandato superior al señalar que “[e]l voto es secreto y las autoridades deben garantizar el derecho que tiene cada ciudadano de votar libremente sin revelar sus preferencias (...)" (se resalta).

35. La Corte Constitucional ha destacado que el voto es secreto en la medida en que se garantiza al ciudadano que el sentido de su elección no será conocido por las demás personas, situación que le permite ejercer su derecho de sufragio sin temer represalias o consecuencias adversas, con lo cual podrá ejercer su derecho de sufragio de manera completamente libre²⁸.

36. En criterio de la Sala, el carácter secreto del voto impide establecer que todos los integrantes del grupo demandante hubiesen ejercido su derecho al voto respecto de los candidatos que finalmente fueron electos como autoridades territoriales del municipio de Guadalajara de Buga por el período constitucional 2016-2019.

37. En efecto, a pesar de que en la demanda se indicó que el señor Julián Andrés Latorre Herrada del movimiento “*Juntos por Nuestra Ciudad*” fue electo alcalde del referido Municipio, lo cierto es que no es dable concluir que la totalidad de los demandantes apoyaron dicha candidatura, en cuanto cada uno de ellos pudo optar por múltiples decisiones en cada mesa de votación, verbigracia, votar en blanco o, por un candidato diferente, o simplemente no marcar el tarjetón de la Alcaldía, sino solo para el Concejo Municipal.

38. En ese sentido, aunque la Subsección puede determinar que los 576 accionantes participaron en la mencionada jornada electoral, ello no es suficiente para inferir que la supuesta omisión en la declaratoria de elección de las autoridades locales les impidió que fueran representados por quienes ellos habían elegido popularmente, en cuanto, se reitera, no es posible establecer que cada uno de ellos ejerció su derecho al voto a favor de los candidatos que finalmente fueron electos.

²⁷ De conformidad con el preámbulo de la Constitución Política, así como los artículos 1. 2 y 3 del texto constitucional.

²⁸ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, sentencia T-261 del 28 de mayo de 1998, M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz, exp: T-153118.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

39. Bajo este contexto, de conformidad con el material probatorio que obra en el expediente de la referencia, no se advierte que los demandantes hubiesen sufrido alguna lesión cierta, determinada o determinable de sus derechos subjetivos, sumado al hecho de que tampoco se trata de una afectación personal, en cuanto lo que se reclama es la supuesta vulneración de un derecho político, el cual es de carácter colectivo. En el *sub examine* solo sería posible considerar que se presentó una demora en la declaratoria de elección y entrega de credenciales por parte del CNE, situación que, en todo caso, no se demostró que hubiera causado algún menoscabo o afectación al grupo demandante y que se encuentra justificada por las razones que se exponen a continuación.

40. La Sala considera oportuno destacar que el derecho de acceso a un cargo de elección popular, como expresión de la voluntad del elector, está sujeto al agotamiento del proceso administrativo electoral, que corresponde al conjunto de actuaciones que adelantan las autoridades electorales para producir un acto de elección popular²⁹.

41. Bajo esa línea de pensamiento, esta Corporación ha explicado que el proceso administrativo electoral se adelanta en tres estadios o etapas³⁰, a saber: *(i)* la preelectoral³¹, relacionada con la inscripción de candidatos, la designación de los jurados de votación y todas aquellas actuaciones necesarias para la jornada electoral; *(ii)* la electoral³², que involucra la votación propiamente dicha; y, *(iii)* la poselectoral³³ que comprende el escrutinio de votos, la proposición y resolución de reclamaciones y solicitudes de recuento, la de revisión de irregularidades ocurridas en la votación y escrutinio de votos³⁴, la declaratoria de elección y la consecuente expedición de credenciales

42. La Subsección observa que en el Acuerdo 001 del 13 de enero de 2016, el CNE hizo un recuento de los hechos y actuaciones administrativas del proceso electoral de la circunscripción electoral del Valle del Cauca, período 2016-2019, en los siguientes términos (se transcribe literal, incluso con posibles errores):

"1. HECHOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

1.1. El día 25 de octubre de 2015 se realizaron en todo el territorio nacional las elecciones de autoridades locales, para el período constitucional 2016-2019.

(...)

1.4. El día 17 de noviembre de 2015, los Delegados del Consejo Nacional Electoral para el Departamento del VALLE DEL CAUCA, entregaron en la Subsecretaría de la Corporación los documentos correspondientes a las elecciones realizadas el 25 de octubre de 2015.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 24 de abril de 2013, C.P.: Mauricio Torres Cuervo, exp: 2011-01083-01.

³⁰ Respecto de las etapas del proceso administrativo electoral, se puede consultar la sentencia dictada el 29 de agosto de 2012, por la Sección Quinta de esta Corporación, C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, exp: 2010-00050-00.

³¹ Establecida en los Títulos IV y V del Código Electoral.

³² Regulada en los Títulos VI del Código Electoral.

³³ Prevista en el Título VII del Código Electoral.

³⁴ De conformidad con el Acto legislativo 01 de 2009.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

1.5. En sesión de Sala Plena de la Corporación llevada a cabo el 19 de noviembre del año en curso, le fue asignado por reparto al despacho del Magistrado EMILIANO RIVERA BRAVO los asuntos relacionados con el escrutinio en el departamento del Valle del Cauca.

1.6. Mediante Auto de fecha 20 de noviembre de 2015 se avocó conocimiento y se dispuso acumular las apelaciones presentadas y la realización de la audiencia pública para oír la sustentación de los recursos de apelación concebidos por los Delegados del Consejo Nacional Electoral.

1.7. El 23 de noviembre de 2015, al señor Francisco Rivera Rojas presentó recurso de queja contra la Resolución No. 10 del 13 de noviembre de 2015 expedida por la Comisión Escrutadora del Departamento del Valle del Cauca, toda vez que su recurso de apelación fue negado.

1.8. El 24 de noviembre de 2015 se llevó a cabo la audiencia pública de sustentación de los recursos de apelación contra las resoluciones proferidas por los delegados del Consejo Nacional Electoral.

1.9 Mediante Auto de fecha 24 de noviembre de 2015, el despacho del Magistrado EMILIANO RIVERA BRAVO solicitó con carácter urgente a los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en el Departamento de Valle del Cauca, documentos dentro del trámite de los recursos de apelación.

1.10. El 25 de noviembre de 2015 se remitió a los Procuradores Delegados ante el Consejo Nacional Electoral copia simple de los actos administrativos expedidos por los Delegados y las correspondientes apelaciones. Asimismo, el Magistrado Sustanciador solicitó el concepto previo sobre el asunto de la referencia.

1.11. El día 30 de noviembre de 2015 se allegó al Consejo Nacional Electoral la información solicitada en el auto de 24 de noviembre de la misma anualidad.

1.12. Por su parte, el día 7 de diciembre de los corrientes, los Procuradores Judiciales en asuntos Administrativos (...), mediante concepto se pronunciaron en el trámite de los recursos de apelación interpuestos en contra de las decisiones de los Delegados del Consejo Nacional Electoral para el Departamento del VALLE DEL CAUCA con ocasión de las elecciones para autoridades locales celebradas el 25 de octubre de 2015.

1.13. El 15 de diciembre de 2015 el Comandante del Distrito Uno de Policía, el Teniente Coronel Eliceo Suarez Pinto certificó que la institución prestó sus servicios las 24 horas desde el 25 de octubre de 2015 hasta el 11 de noviembre de la misma anualidad en el coliseo del Instituto municipal del Deporte de Buga, durante el proceso de escrutinios, advirtió que el recinto contó con cámaras de video contratadas por la Secretaría de Gobierno del respectivo ente territorial.

1.14. El 23 de diciembre de 2015, el despacho del Magistrado Ponente solicitó a la Dirección Nacional de Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la expedición de manera urgente de copia del registro civil del señor Jairo Alberto Díaz Ceballos, quien se desempeñó como scrutador en el municipio de Buga en las elecciones del pasado 25 de octubre.

1.15. Mediante auto del 23 de diciembre de 2015 se convoca a audiencia pública para la lectura del acuerdo que resuelve los recursos de apelación interpuestos en contra de las decisiones de los Delegados del Consejo Nacional Electoral para el Departamento del Valle del Cauca, para el 24 de diciembre de 2015 a las 12:00 p.m.

1.16. Mediante auto del 24 de diciembre de 2015 se fija nueva fecha para la audiencia pública que tiene como objetivo dar lectura del acuerdo que resuelve



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

los recursos de apelación interpuestos en contra de las decisiones de los Delegados del Consejo Nacional Electoral para el Departamento del Valle del Cauca, para el 28 de diciembre de 2015 a las 3:30 p.m. (...)"³⁵.

43. Además, se advierte que, si bien, en principio, la discusión de la referida determinación se programó para el 24 de diciembre de 2015, lo cierto es que, con el fin de completar el *quórum* decisorio de la Sala Plena del mencionado organismo, fue necesario el sorteo de 3 conjueces³⁶, según el artículo 20 del Código Electoral³⁷.

44. Bajo ese contexto, el agotamiento de la etapa poselectoral en las elecciones de autoridades locales para el departamento del Valle del Cauca, período 2016-2019, implicó: **(i)** el escrutinio de votos por parte de los Delegados del Consejo Nacional del Valle del Cauca; **(ii)** el reparto interno de la ponencia que decidiría las apelaciones contra las decisiones adoptadas por la referida comisión escrutadora; **(iii)** el agotamiento de la audiencia pública para la sustentación de recursos³⁸; **(iv)** la emisión de concepto por parte del Ministerio Público; **(v)** el requerimiento de información a la Registraduría Nacional del Estado Civil³⁹, y **(vi)** el sorteo de conjueces.

45. Como se explicó, el 3 de enero de 2016 el señor Jesús Antonio Cope se posesionó como alcalde encargado del municipio de Guadalajara de Buga, razón por la cual, el 4 de enero siguiente, la Cámara de Comercio de Buga manifestó su preocupación “*por la anómala situación administrativa ocasionada por la imposibilidad de tener autoridades civiles (...) esta entidad hace este llamado urgente, para que las autoridades electorales, especialmente los Conjueces designados (...) actúen con la mayor celeridad posible (...)"⁴⁰*. Por su parte, el 5 de enero de esa misma anualidad, la Personería Municipal y la Academia de Historia “Leonardo Tascón” le solicitaron al CNE que designaran prontamente las autoridades locales de la referida entidad territorial⁴¹.

46. De acuerdo con el numeral 8 del artículo 12 del Código Electoral, al CNE le corresponde “[c]onocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y **llenar sus vacíos y omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente**” (se destaca).

47. Así las cosas, una vez el CNE tuvo conocimiento sobre la omisión en la declaratoria de elección de los mandatarios locales del municipio de Guadalajara de Buga, ejerció las facultades legales que le permitían subsanar dicha falencia, cosa

³⁵ Folios 1148 y 1149 del cuaderno del Consejo de Estado.

³⁶ De acuerdo con la parte resolutiva del citado acuerdo. Folios 1172 y 1173 del cuaderno del Consejo de Estado.

³⁷ A cuyo tenor: “Artículo 20. En las reuniones del Consejo Nacional Electoral el quórum para deliberar será el de la mitad más uno de los miembros que integran la corporación, **y las decisiones en todos los casos se adoptarán por las dos terceras partes de los integrantes de la misma**” (se destaca).

³⁸ De conformidad con el inciso tercero del artículo 14 del Código Electoral.

³⁹ Según el inciso segundo del artículo 14 del Código Electoral.

⁴⁰ Hecho probado mediante el boletín de prensa que obra en los folios 1129 y 1130 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁴¹ De acuerdo con las peticiones que constan en los folios 1131 a 1133 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

distinta es que, por motivos de completar el *quórum* decisorio, fue necesario postergar la aprobación de la correspondiente decisión.

48. De este modo, aunque el CNE declaró la elección de las autoridades locales 13 días después de que se hubiera iniciado el período constitucional 2016-2019, la Sala considera que dicha actuación no fue arbitraria o caprichosa por parte del organismo accionado. Lo expuesto, en cuanto, se insiste, la designación de conjueces para decidir las apelaciones formuladas contra las resoluciones de la Comisión Escrutadora del Valle del Cauca implicó que la discusión del respectivo acuerdo fuera aplazada y, por ende, la determinación sobre los candidatos electos se postergara por un término razonable hasta tanto se decidieran los correspondientes recursos.

49. Con todo, la Sala aclara que lo pretendido por los actores no se aviene a la naturaleza eminentemente indemnizatoria de la pretensión de la referencia, la cual se configura a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada a todos aquellos que se han visto afectados, por cuanto el daño cuya indemnización se reclama, esto es, la vulneración del derecho fundamental a elegir, constituye un derecho político que no tiene ni puede tener un contenido pecuniario⁴².

Determinación sobre la afectación moral alegada por el grupo demandante

50. El *a quo* precisó que lo concerniente al daño moral no se infiere de la simple exposición de los hechos en la demanda, sino que, por el contrario, era necesario que los demandantes probaran su ocurrencia y magnitud, lo cual no ocurrió. Además, el *sub examine* no hace parte de aquellas circunstancias en la que el Consejo de Estado ha aplicado las reglas de la experiencia para presumir afectaciones de esa índole.

51. A juicio de los accionantes, la acreditación en la tardanza de la declaratoria de elección de las autoridades locales permitía concluir que el grupo actor sufrió angustia y zozobra “no solo por el hecho de que se le desconociera su decisión, sino también por la eventual violencia que normalmente desencadena el supuesto de que se lleguen a robar unas elecciones”⁴³. En esa medida, ante la vulneración de los derechos políticos, el Tribunal *a quo* debió aplicar las reglas de la experiencia para efectos de determinar las afectaciones de índole moral, tal y como se ha hecho jurisprudencialmente en otro tipo de casos, como, por ejemplo, la privación de la libertad.

52. En primer lugar, resulta pertinente aclarar que, de conformidad con el sentido natural de las palabras, la experiencia es la enseñanza que se adquiere con el uso, la práctica o el vivir, y una máxima o regla es un principio o proposición generalmente admitida. Lo anterior, ha llevado a que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia explique que la denominada regla de experiencia es la enseñanza adquirida por el uso, la práctica o el diario vivir, admitida como tal por

⁴² Criterio expuesto por esta Subsección en sentencia del 30 de agosto de 2024, C.P.: María Adriana Marín, exp: 69.510.

⁴³ Folio 8 del referido recurso de apelación.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

un conglomerado social que se desenvuelve en similares circunstancias de tiempo, modo y lugar⁴⁴.

53. Bajo esa línea de pensamiento, esa Corporación ha destacado que la experiencia es una forma de conocimiento que se origina por la recepción inmediata de una impresión percibida por los sentidos, lo cual supone que lo experimentado no sea un fenómeno transitorio, sino que amplía y enriquece el pensamiento de manera estable, permitiendo elaborar enunciados que impliquen generalizaciones para fijar ciertas reglas con pretensión de universalidad, expresadas con la fórmula “siempre o casi siempre que se da A, entonces sucede B”⁴⁵.

54. En ese orden de ideas, la experiencia deviene de las generalizaciones que se construyen a partir de la repetición estable e histórica de las conductas, las cuales sirven como enlace entre datos conocidos y aquellos hechos desconocidos. Como consecuencia, no es posible indicar que existe una regla de la experiencia si la respectiva situación fáctica o base empírica no se puede contrastar, porque en ese caso solo se estaría en presencia de una circunstancia incierta que no es socialmente conocida.

55. En suma, las reglas de la experiencia se construyen a partir de hechos que se caracterizan principalmente por su carácter repetitivo de los mismos fenómenos, por lo que solo ante tal escenario se podrá considerar que se está en presencia de prácticas sociales que por lo consuetudinario conllevan a que, antes las mismas causas y condiciones se producen similares efectos y resultados, a tal punto que comienza a tener validez para otros.

56. En segundo lugar, vale la pena precisar que la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, mediante sentencia del 28 de agosto de 2014⁴⁶, hizo referencia al concepto de daño moral como aquel que se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y, en general, los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, entre otros, que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

57. Resulta oportuno aclarar que, toda vez que el análisis de responsabilidad estatal implica el examen del supuesto daño causado a la víctima, lo que al final de cuentas se examina es si hay o no prueba del mismo y los perjuicios que se derivan de su causación. Lo expuesto, sin perjuicio de aquellos casos en los que, bien definidos y limitados, el Consejo de Estado ha establecido que opera una presunción de su causación, verbigracia, el menoscabo moral en caso de muerte⁴⁷.

58. En ese sentido, por regla general, es sobre la parte actora que recae la carga procesal de demostrar el perjuicio moral que reclama, para lo cual, en ejercicio de la libertad probatoria, podrá hacer uso de todos los medios de convicción que

⁴⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 1 de junio de 2016, M.P.: José Luis Barceló Camacho, exp: SP7326-2016.

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 6 de mayo de 2015, M.P.: María del Rosario González Muñoz, exp: SP5395.

⁴⁶ C.P.: Olga Mélida Valle de De la Hoz, exp: 31.172.

⁴⁷ De conformidad con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, exp: 26.251.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

ofrezcan, directa o indirectamente, individualmente o en conjunto, un panorama tal que le permita al juez la clara configuración de la afectación moral que se pide.

59. Así las cosas, toda vez que en el *sub júdice* no se acreditó daño alguno, tampoco existiría afectación moral y, en todo caso, aún en gracia de discusión, en caso de que se considerara que la entidad accionada causó algún menoscabo al grupo actor, lo cierto es que el Consejo de Estado no ha establecido presunción alguna respecto de los perjuicios morales que se causan por la demora en la declaratoria de elección de autoridades territoriales, única pretensión indemnizatoria que se formula en el presente caso. Como consecuencia, dado que la parte demandante no aportó prueba alguna que evidencie certidumbre sobre el dolor, padecimiento o congoja, el cargo analizado carece de vocación de prosperidad.

60. En suma, toda vez que la supuesta afectación moral que sufren los ciudadanos por la mora en la declaratoria de sus autoridades no reúne las características de una vivencia o experiencia cotidiana que dé cuenta de la forma como casi siempre suceden las cosas, no es posible establecer que estamos en presencia de una regla socialmente conocida y aceptada, por ende, la acreditación de dicho aspecto dependía únicamente de las pruebas que allegara la parte actora, lo cual no ocurrió. Como consecuencia, la Subsección confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 24 de agosto de 2023, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Costas

61. De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011⁴⁸, en concordancia con el artículo 365 del CGP, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable la apelación y, en todo caso, “[s]olo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

62. La Subsección, en virtud del artículo 366 *eiusdem*⁴⁹, teniendo en cuenta la duración del proceso en segunda instancia y los deberes de vigilancia que su trámite implicó⁵⁰, por concepto de agencias en derecho fija 1 smlmv⁵¹ a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, a cargo de la parte actora y a favor del CNE⁵².

⁴⁸ Adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en el siguiente sentido: “[e]n todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

⁴⁹ A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedicimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...).”

⁵⁰ La Sala ha considerado como criterio para fijar las agencias en derecho, lo referente a las labores de vigilancia del proceso inherentes al trámite de una instancia adicional. Sobre este tema se pueden consultar las siguientes sentencias dictadas por esta Subsección: (*i*) la del 21 de noviembre de 2022, C.P: Marta Nubia Velásquez Rico, exp: 68.941, y (*ii*) la del 17 de junio de 2022, C.P: Marta Nubia Velásquez Rico, exp: 67.618, entre otras.

⁵¹ En atención al artículo 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 del CSJ.

⁵² Organismo respecto del cual, si bien en primer grado se consideró que la contestación de la demanda era extemporánea, lo cierto es que otorgó poder a un abogado, quien tuvo a su cargo las labores de vigilancia del presente litigio.



Radicación: 76001-23-33-000-2017-01444-01
No. Interno: 70.519
Actor: Jorge Hugo Bedoya Corredor y otros
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Referencia: Reparación de los perjuicios causados a un grupo

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 24 de agosto de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, según la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS, por la segunda instancia, a la parte demandante, para lo cual se fija por concepto de agencias en derecho, la suma de 1 smlmv a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor del Consejo Nacional Electoral.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalificador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF