



NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección de gobernador / PROCESO ELECTORAL - Procedimiento de escrutinio en elecciones por voto popular / PROCESO ELECTORAL – Principios que rigen el procedimiento de escrutinio

Las garantías del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, rigen tanto en el ámbito judicial como en el administrativo y también en el electoral, como parámetro de control de legalidad de la actuación de las autoridades, en armonía con los principios que rigen la función pública, enlistados en el artículo 209 ejusdem, entre los cuales se destaca el de celeridad, en virtud del cual, el diseño de cualquier procedimiento para la toma de decisiones por parte de los servidores públicos debe estar estructurado a través de etapas, diferenciadas y sucesivas, que han de agotarse dentro de plazos razonables, bajo el principio de preclusividad, evitando dilaciones injustificadas y, a la vez, salvaguardando el derecho de contradicción. (...). [E]l Código Electoral y la Ley 1475 de 2011, regulan el procedimiento de escrutinio que debe adelantarse para declarar una elección por voto popular, señalando cada una de sus fases, las autoridades que las dirigen, los derechos y deberes de quienes intervienen en ellas, el marco adjetivo y sustantivo de sus actuaciones, las decisiones que se deben tomar y los recursos que proceden en su contra, entre otros aspectos que brindan seguridad jurídica para garantizar la transparencia e igualdad entre los candidatos en la contienda electoral. (...). Así, en el artículo 142 del Decreto 2241 de 1986, modificado por el artículo 12 de la Ley 6 de 1990, se establece que el primer paso del escrutinio está en cabeza de los jurados de votación, quienes deben computar los votos depositados en su respectiva mesa y plasmar los resultados en los ejemplares del formulario E-14, debidamente suscritos por ellos; por otra parte, están autorizados para atender de forma inmediata las solicitudes de recuento a que haya lugar y para recibir las reclamaciones que deban ser decididas ulteriormente por las comisiones escrutadoras. Por su parte, en el artículo 163 se determina el rol de estas últimas, bien sean distritales, municipales o auxiliares y zonales (cuando por el tamaño de la circunscripción electoral sea necesario zonificarla), especificando que tienen el deber de verificar el estado de los documentos electorales que reciben, proceder al recuento de votos en caso de encontrar en ellos borrones, tachaduras o enmendaduras, practicar el escrutinio con base en los datos de los formularios E-14 y consolidarlos en los formularios E-24, que contienen entonces la información mesa a mesa de cada puesto de votación dentro de su circunscripción. También tienen la competencia para resolver las reclamaciones y solicitudes de saneamiento que se presenten contra el escrutinio adelantado y su decisión es pasible del recurso de apelación que se surte ante la comisión escrutadora departamental, a la que deben remitir también aquellas peticiones sobre las cuales no se alcanzó un acuerdo entre sus integrantes sobre la forma en que debían tramitarse y resolverse; y si no se interponen tales mecanismos de contradicción, tienen el deber de declarar las elecciones de las autoridades del orden que corresponda, bien se trate de alcaldes, concejales y ediles (arts. 164, 166 y 167 del CE). Ahora bien, en los artículos 180 y ss. *ejusdem* se fijan las reglas para la realización de los escrutinios generales, a cargo de los delegados del CNE que integran las comisiones escrutadoras departamentales, que se concretan en practicar los escrutinios del departamento respectivo con base en las actas elaboradas por las comisiones escrutadoras distritales y municipales (en esta fase solo procede el recuento de votos emitidos en una mesa cuando la comisión escrutadora distrital o municipal se hubiera negado a hacerlo en la fase anterior y tal decisión hubiera sido objeto del recurso de apelación en forma oportuna y fundada); resolver en primera





instancia las reclamaciones, solicitudes de saneamiento y recursos que se formulen por los candidatos, testigos y apoderados de las agrupaciones políticas contra los escrutinios de las comisiones escrutadoras distritales y municipales; y conceder ante el CNE las apelaciones que se formulen en contra de sus decisiones y declarar la elección de las autoridades pertenecientes al nivel departamental (gobernadores, diputados y representantes a la Cámara), cuando hubiere lugar a ello. Finalmente, se encuentran los escrutinios asignados al CNE por el artículo 187 del Código Electoral y el artículo 265.8 de la Constitución Política, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo No. 01 de 2009, autoridad que opera como órgano de cierre, al que le está asignada la competencia para resolver en segunda instancia las apelaciones contra las decisiones de sus delegados o los desacuerdos entre ellos en las comisiones escrutadoras departamentales y, en ese caso, declarar la elección de las autoridades del orden departamental o el alcalde mayor de Bogotá, así como las del orden nacional por vía directa (presidente, vicepresidente, cámara internacional y senadores). (...). [E]l procedimiento de escrutinio, que adelantan las distintas autoridades electorales enunciadas se rige por los principios de preclusión, celeridad, contradicción, doble instancia, consecutividad, publicidad y transparencia, entre otros, en tanto que estas actúan como escrutadoras y, simultáneamente, como superior jerárquico de las comisiones del nivel que le precede, siendo el CNE el órgano de cierre, como máxima autoridad de este procedimiento.

NOTA DE RELATORÍA: La presente providencia cuenta con aclaración de voto presentada por la Magistrada Rocío Araújo Oñate. En cuanto al procedimiento de escrutinio en elecciones por voto popular, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de abril de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, rad. 11001-03-28-000-2018-00106-00 (AC). En cuanto a las etapas preclusivas en procedimientos administrativos o judiciales y que ello no puede quedar librado a la voluntad de los interesados, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de noviembre de 2014, M.P. Alberto Yepes Barreiro, exp. 11001-03-28-000-2014-00046-0.

NULIDAD ELECTORAL - Diferencia del 10 por ciento o más entre la votación de las listas de una misma agrupación política para la elección de distintas corporaciones / RECUESTO DE VOTOS – Requisitos de procedencia

El artículo 164 del Código Electoral establece la competencia de las comisiones escrutadoras de realizar el recuento de votos de una determinada mesa, a petición debidamente fundada de los candidatos, sus representantes y los testigos electorales y apoderados de las agrupaciones políticas. A su vez, en su inciso segundo, se señalan dos supuestos de hecho en los cuales aquella facultad deviene en imperativa para las autoridades electorales sin que puedan negar las solicitudes en ese sentido, esto es, cuando: (i) exista una diferencia del 10% o más en la votación de una misma colectividad para corporaciones públicas distintas; o (ii) se presenten tachaduras o enmendaduras en el formulario E-14 o cualquier otra circunstancia que genere una duda razonable sobre los resultados del cómputo realizado por los jurados de votación. Lo anterior con la finalidad de preservar la eficacia del voto, de modo tal que el resultado final de los escrutinios refleje fielmente la voluntad del elector y, en este orden, su propósito es enmendar oportunamente los errores en que puedan incurrir los jurados de votación al diligenciar las actas de mesa. (...). [L]a referida norma condiciona la procedencia de la solicitud de recuento por diferencia del 10% o más entre





corporaciones de un mismo partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, al cumplimiento de dos requisitos de tipo formal: (i) la legitimidad de quien la presenta: los candidatos, sus representantes o los testigos electorales debidamente acreditados –únicamente-; y (ii) la justificación, por lo cual se exige que la solicitud se presente de forma razonada. Luego entonces, cuando la solicitud de recuento incorpore los aludidos requisitos, las comisiones no podrán negarse a ello. (...). [P]revio a la revisión de los anteriores requisitos, debe tenerse en cuenta que la oportunidad para presentar la solicitud de recuento de votos a que se refiere el artículo 164 del CE se rige por el principio de preclusividad, así: en primer lugar, durante el escrutinio que realizan los jurados de votación en la mesa; en segundo lugar, ante las comisiones escrutadoras auxiliares, municipales o distritales; y en tercer lugar, ante los Delegados del Consejo Nacional Electoral, cuya competencia, valga decir, se activa, en estos casos, tratándose del escrutinio general –que es el caso que ocupa la atención de Sala–, solamente cuando las comisiones escrutadoras auxiliares, municipales o distritales hubieran negado el recuento y esa decisión hubiera sido apelada. (...). [E]s claro que cuando la demanda se funda en causales de recuento de votos por diferencias del 10% o más en la votación obtenida por una lista perteneciente a una misma agrupación política en los comicios de diferentes corporaciones públicas o por tachaduras, borrones o enmendaduras en las actas de escrutinio, resulta menester impugnar no solo la legalidad del acto de elección sino también la de los actos proferidos por las autoridades electorales en respuesta a las solicitudes justificadas en aquellas. (...). [D]e modo tal que en aquellos eventos en que concurren la configuración de la causal en que se funda la solicitud de recuento y alguno de los vicios genéricos de validez del acto que la niega, procede la declaratoria de nulidad.

SUPLANTACIÓN DE ELECTORES – Procedimiento de validación de la identidad del sufragante / SUPLANTACIÓN DE ELECTORES – Requisitos en la formulación del cargo

Pese a la trascendencia de la suplantación de sufragantes como cargo de nulidad electoral, no existe definición legal al respecto en el régimen jurídico colombiano, más allá de su tipificación penal al sancionar a quien: «suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, refrendo, consulta popular, o revocatoria del mandato (...)». (...). [E]s necesario explicar cómo se surte el procedimiento de validación de la identidad de los electores en la actual codificación electoral colombiana, que consagra en cabeza de los jurados de votación la competencia para verificar que el ciudadano que se presenta en las urnas está habilitado para sufragar. Al ejercerla, deben exigirle que se identifique mediante la exhibición de su cédula de ciudadanía y biométricamente, cuando sea del caso. Enseguida, se procede a constatar que su nombre y apellidos se encuentren inscritos en la lista de votantes. Finalmente, se transcriben estos datos personales frente al número de identificación pre-impreso en el formulario E-11. El desconocimiento de cualquiera de estas prescripciones puede configurar el cargo de suplantación de electores. Ahora bien, la suplantación se enmarca en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, porque en tal hipótesis los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad, debido a que quienes aparecen ejerciendo el derecho al voto no son quienes legalmente podían hacerlo. Por tanto, esta modalidad de fraude ha sido considerada como una causal específica de nulidad de los actos de elección por falsedad de las actas que hacen parte del escrutinio, en cuanto implica que en ellas se contabilizan





votos ilegalmente depositados para obtener un resultado distinto al que corresponde a la voluntad legítima del electorado. Así entonces, se computarían votos que no fueron depositados en las urnas por el titular de ese derecho, lo cual se traduce en marcaciones espurias que van a ser sumadas en el acta E-14 y posteriormente en los formularios E-24 y E-26, en el que se declara la elección. (...). [P]ara que este cargo de nulidad por suplantación de electores se considere debidamente formulado es necesario no sólo que el demandante suministre la zona, puesto y mesa donde la irregularidad que alega tuvo ocurrencia, sino que es menester que individualice a los presuntos suplantados, identificándolos con su número de cédula de ciudadanía, y que señale a quiénes figuran como suplantadores mediante la indicación de sus nombres y apellidos. Lo anterior, por cuanto para establecer la veracidad de esa irregularidad y si es constitutiva o no de falsedad, se examina si existe inconsistencia entre el nombre que aparece consignado en el formulario E-11 y el del titular de la cédula que figura en el Archivo Nacional de Identificación (ANI) o en el censo electoral. (...). [N]o todo error en el diligenciamiento del registro de votantes debe ser tenido como una irregularidad configuradora de la causal de nulidad consagrada en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, dado que al ser una actuación humana puede estar precedida de inconsistencias que son claramente identificables como tales por no tener como finalidad modificar los resultados de la mesa.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a que la determinación de los hechos en que consiste la suplantación de electores implica el señalamiento de las circunstancias de tiempo, modo, lugar y personas que en ella incurrieron, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de abril de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, rad. 2020-00004-01. Sobre algunos eventos en los cuales se encuentran inconsistencias en la información consignada en tales actas de escrutinio que, sin embargo, no implican falsedad alguna en los documentos electorales, en cuanto no son producto de la suplantación de electores sino de errores de los jurados de votación, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de marzo de 2021, rad. 2018-00081-00 (AC); sentencia del 9 de febrero de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, rad. 2014-00112-00.

DOBLE VOTACIÓN DE LOS JURADOS - Requisitos en la formulación del cargo

El artículo 76 del Código Electoral dispone, como regla general, que cada ciudadano: «(...) sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral», mientras que el artículo 101 de la misma normativa *ibídem* contiene una prescripción especial, según la cual «Cuando los jurados de votación ejerciten el derecho al sufragio deberán hacerlo en la mesa donde cumplan sus funciones» (subrayado fuera del original), lo que no deja lugar a dudas frente a que para estos últimos rige con carácter excluyente esta última norma. No obstante, esta regulación dual abre la posibilidad para que, en la práctica, los jurados de votación incurran en doble votación, al sufragar en la mesa en que se encuentran inscritos como ciudadanos, a partir del censo electoral y también en la que se encuentran registrados como jurados, lo que constituye una irregularidad sustancial que anula su voto, en la medida en que la voluntad unívoca del legislador es que cada elector ejerza su derecho al sufragio por una sola vez y en una sola mesa. (...). En este sentido, el inciso segundo del artículo 83 *eiusdem* faculta a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que realice un control sobre la lista de sufragantes una vez culminen los escrutinios, con el propósito de establecer casos de doble o múltiple votación y formular





entonces las quejas y denuncias correspondientes ante las autoridades, por tratarse de una conducta fraudulenta tendiente a alterar indebidamente el resultado de la elección. (...). En el presente asunto, se analiza únicamente la primera de estas modalidades, que se presenta cuando los jurados de votación, valiéndose de su condición de tales, ejercen su derecho al voto de forma múltiple, atentando contra la verdad electoral para producir un desequilibrio en los comicios, por cuanto su voluntad como sufragantes así expresada tiene un peso mayor frente a la del resto de ciudadanos, lo que configura la causal de nulidad del artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011. (...). [P]ara efectos de demostrar su ocurrencia, en sede de nulidad electoral, el demandante debe especificar en su libelo inicial el municipio, zonas, puestos y mesas en que se produjo este fenómeno, e individualizar, con el nombre y número de cédula, a los jurados de votación que incurrieron en dicha conducta prohibida, lo cual deberá cotejarse con la información consignada en los formularios E-11 correspondientes.

TRASHUMANCIA ELECTORAL – Reglas para que prospere el cargo / RESIDENCIA ELECTORAL / TRASHUMANCIA ELECTORAL – Presupuestos para su configuración

[L]a trashumancia como vicio electoral se ha entendido como la «acción de inscribir la cédula para votar por un determinado candidato u opción política en un lugar distinto al que se reside o en el que se encuentre un verdadero arraigo o interés»; lo cual, además de tener una implicación en el marco de tales procesos, puede conllevar a la imposición de sanciones de tipo penal y el objetivo del establecimiento legal de la causal no es otro que se respete la autodeterminación de los ciudadanos en la resolución de los asuntos propios y que sean éstos quienes decidan sus autoridades y demás cuestiones inherentes al proceso de elección. (...). La jurisprudencia de la Sección viene señalando que para el examen del cargo de nulidad electoral fundado en la causal del artículo 275.7, al menos en el ámbito municipal y local, es menester consultar las siguientes reglas: (1) Para que prospere el cargo se debe acreditar: (i) que personas no residentes en el respectivo municipio se inscribieron para sufragar en él; (ii) que éstas, efectivamente hayan votado y (iii) que sus votos tuvieron incidencia en el resultado de la elección. (2) La incidencia del vicio se mide de acuerdo con el sistema de distribución ponderada de votos nulos. (...). El legislador, a través de la Ley 136 de 1994, puntualmente en su artículo 183, se había ocupado de establecer el concepto de residencia, en los siguientes términos: «Entiéndese por residencia para los efectos establecidos en el artículo 316 de la Constitución Política, el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo». Hipótesis que, como lo ha señalado esta Sección, resultan más amplias respecto de lo que contempló el Constituyente, porque además de abarcar las situaciones que se desprenden tanto de la residencia como del domicilio en materia civil, incluyen otras como el lugar donde la persona «posee alguno de sus negocios o empleo». (...). [L]a redacción de la norma legal en cita conecta cada uno de los escenarios enunciados a través de una conjunción disyuntiva, esto es, por medio del vocablo «o», lo que significa que cada hipótesis se distingue como una forma de residencia electoral autónoma y, al mismo tiempo, implica que con cualquiera se puede acreditar el requisito que habilita al ciudadano para sufragar en el respectivo municipio. (...). A partir de lo anterior [artículo 4 de la Ley 163 de 1994], se ha entendido que se incorporó al ordenamiento una presunción de residencia electoral, que recayó sobre aquella que informara el ciudadano al inscribir su cédula, en tanto lo hace bajo la gravedad del juramento. Esta Sección, (...) señaló



que para su configuración [de la trashumancia], durante el curso del proceso de nulidad electoral se debe demostrar, además de que el presunto trashumante no es habitante o que no tiene asiento en el respectivo municipio, que tampoco tiene algún otro vínculo del que se pueda desprender la residencia electoral, de lo que no escapan los jurados de votación ya que, aunque el artículo 101 del Código Electoral les permite sufragar en la misma mesa en la que ejercen su función, ello no los habilita a sufragar por fuera del respectivo municipio del que sean residentes, ya que ello equivaldría a una modalidad de trashumancia. En síntesis, (...) se concluyó que, para desvirtuar la presunción de residencia electoral a que se refiere el precepto legal de la Ley 163 de 1994, se debe probar, de forma concurrente y simultánea, que: (i) el presunto trashumante no es morador del respectivo municipio; (ii) no tiene asiento regular en el mismo; (iii) no ejerce allí su profesión u oficio y (iv) no posee algún negocio o empleo.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la trashumancia electoral y su configuración, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de febrero de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, rad. 2014-00112-00.

NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección de gobernador / NULIDAD ELECTORAL – Se desestima el cargo por diferencia del 10 por ciento o más entre la votación de las listas de una misma agrupación política para la elección de distintas corporaciones / NULIDAD ELECTORAL – Desestimación de los cargos restantes en tanto las irregularidades alegadas no supera la diferencia de votos entre el demandado y quien le sigue en votos / RECTIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

En cuanto a la disparidad censurada por el actor de 7.822 sufragios, entre el resultado final de la elección de diputados a la Asamblea de Chocó y la de gobernador del departamento, equivalente a que en esta última se alcanzó una votación total superior al 10% de la obtenida en la primera, reitera la Sala que en los términos del artículo 164 del Código Electoral y la jurisprudencia que lo desarrolla, no se trata de una causal de nulidad electoral sino de recuento de votos, que rige en el marco de elecciones plurinominales más no unipersonales. (...). Por tanto, para que pueda ser estudiada en sede de nulidad electoral, es menester impugnar no solo la legalidad del acto de elección sino también la de los actos proferidos por las autoridades electorales, en sede de escrutinios, en respuesta a las solicitudes de recuento justificadas en tal diferencia, de modo que su examen integra la verificación de las mesas acusadas junto con el juicio de legalidad de las resoluciones que resuelven aquellas peticiones. Lo anterior basta para concluir que, (...) esta norma no resulta aplicable al presente asunto y, en consecuencia, el cargo debe ser desestimado, en cuanto el demandante: (i) no señaló las zonas, puestos y mesas en que presuntamente se configuró esta causal de recuento, de acuerdo con el artículo 139, inciso 2º del CPACA; (ii) tampoco acusó los actos de las comisiones escrutadoras de primer nivel que resolvieron las eventuales solicitudes presentadas con base en la misma; y (iii) no se refiere a la votación obtenida por las listas de candidatos a distintas corporaciones públicas postuladas por una misma agrupación política sino a la comparación entre el resultado global de la elección de diputados y la de gobernador del departamento de Chocó, supuesto de hecho que escapa a lo previsto por el legislador. Por tanto, este cargo no está llamado a prosperar. Sería del caso entrar a examinar los cargos restantes y, específicamente, en relación con la presunta trashumancia, proceder a contrastar la información de las bases de datos del SISBEN, ADRES, FOSYGA, el censo electoral y las respuestas





dadas por las alcaldes de los municipios en mención con la información consignada en los formularios E-11 de cada mesa de votación impugnada, en aras de determinar si se cuenta con los elementos de juicio suficientes para inferir (...) si aquellos votantes señalados de incurrir en dicha conducta fraudulenta residían o no –desde el punto de vista electoral– en el departamento del Chocó, al momento de elegir al gobernador de ese ente territorial. No obstante, para definir el presente asunto resulta innecesario entrar a valorar tales medios de convicción sobre el total de los 13.424 registros acusados por tal motivo, teniendo en cuenta que 9.617 de estos, (...) corresponden a ciudadanos que se encuentran afiliados al sistema de seguridad social en salud en algún municipio de Chocó, (...) por tanto, no se puede predicar la trashumancia en su contra, toda vez que la elección que se controvierte corresponde a la circunscripción departamental. A su vez, frente a los 3.807 registros restantes, sumados a los 2 en que se fundan las acusaciones por suplantación de un elector (1) y doble votación de un jurado (1), observa la Sección que no son suficientes para cumplir el presupuesto para la decretar la nulidad deprecada, establecido en el artículo 287 del CPACA, consistente en que «(...) las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos», (...) en tanto que su impacto en la elección no tendría la virtualidad de afectar el resultado. (...). En consecuencia, los registros acusados quedaron reducidos a 3.807, de los cuales se deben restar 67 más, en la medida en que en el listado original aportado con la demanda se encontraron 291 números de cédula repetidos; 67 pertenecientes a ciudadanos que de alguna manera podrían haber incurrido en tal irregularidad por tener su afiliación en salud en algún municipio perteneciente a otro departamento, mientras que los 224 restantes se refieren a los documentos de identidad frente a los que se descartó la trashumancia, lo que arroja como resultado final que tal acusación queda limitada a 3.740 registros. (...). [L]a diferencia en sufragios entre el elegido y el segundo candidato con la votación más alta fue de 9.074 votos, lo que hace evidente que aún si se accediera a lo pretendido por el actor en el sentido de descontarle al señor Ariel Palacios Calderón los 3.742 votos objeto de controversia por las causales de nulidad en mención, no sería suficiente para modificar el resultado de la elección, pues aun en ese escenario hipotético el demandado seguiría siendo el ganador de los comicios por una amplia ventaja de 5.332 votos a su favor en relación con su inmediato perseguidor, pues su votación total pasaría de 73.558 a 69.816 y el señor Patrocinio Sánchez Montes de Oca mantendría sus 64.484 sufragios. Por tanto, no hay lugar a revisar en detalle el plenario para efectos de establecer cuáles de los registros censurados corresponden efectivamente a sufragios espurios bajo las modalidades de suplantación del elector, doble votación y trashumancia, en tanto que aun en el supuesto más drástico, que sería tomar por ciertas el 100% de las irregularidades expuestas por el actor, éstas no tienen la entidad suficiente para cambiar al elegido.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a que previo a realizar el análisis de las irregularidades alegadas por el demandante, resultaba necesario verificar si con la supresión de los votos impugnados por ser presuntamente espurios, el resultado habría sido distinto, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de agosto de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, rad. 11001-03-28-000-2016-00042-00; reiterada en sentencia del 22 de febrero de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. 76001-23-33-000-2016-00261-01.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 /
CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 265 NUMERAL 8 / CONSTITUCIÓN





POLÍTICA – ARTÍCULO 316 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 – ARTÍCULO 12 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 NUMERAL 3 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 NUMERAL 7 / LEY 1475 DE 2011 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 142 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 76 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 77 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 163 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 164 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 166 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 167 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 180 / DECRETO 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 187 / LEY 599 DE 2000 – ARTÍCULO 391 / LEY 1142 DE 2007 – ARTÍCULO 41 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 183 LEY 163 DE 1994 – ARTÍCULO 4

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

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

Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00013-00

Actor: CÉSAR EDUARDO ROMERO ESTRADA

Demandado: ARIEL PALACIOS CALDERÓN – GOBERNADOR DE CHOCÓ, PERIODO 2020-2023

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Trashumancia electoral- Suplantación de electores- doble votación- Falta de incidencia como presupuesto de la nulidad electoral. Diferencia del 10% o más entre listas del mismo partido para distintas corporaciones- Rectificación de jurisprudencia.

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral, previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, promovido por el señor César Eduardo Romero Estrada contra la elección del señor Ariel Palacios Calderón como gobernador del departamento de Chocó.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.





El 14 de enero de 2020, el señor César Eduardo Romero Estrada, obrando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, formuló demanda contra la elección del señor Ariel Palacios Calderón como gobernador del departamento de Chocó, periodo constitucional 2020-2023, teniendo como pretensión principal que:

1. Se declare la nulidad del Acta General de Escrutinio Departamental iniciada el día 27 de octubre de 2019 y finalizada el día 13 de noviembre del mismo año, por medio de la cual se declaró la elección del Gobernador del Departamento del Chocó para el periodo 2020-2023 y ordenó expedir la respectiva credencial; así como el acta parcial de escrutinio de los votos para Gobernador del citado departamento (Formulario E-26 GOB), por cuanto las actas de escrutinio de los jurados de votación (formularios E-14) son apócrifos o falsos así como también resultan serlo los formularios E-11, E-10 y E-3 que sirvieron de elementos para su formación.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se ordene: (i) practicar un nuevo escrutinio de las elecciones para gobernador del departamento de Chocó que se llevaron a cabo el pasado 27 de octubre de 2019, excluyendo del cómputo general de votos, aquellos sufragios depositados en las mesas de votación aludidas en la demanda y, (ii) expedir la correspondiente credencial a quien resulte ganador.

1.1. Hechos

El actor señaló como fundamento fáctico de sus pretensiones, los hechos que se sintetizan a continuación:

Narró que el 27 de octubre de 2019, se llevaron a cabo las elecciones de autoridades locales en Colombia, que incluyeron los comicios para gobernador del departamento de Chocó, en los que el señor Ariel Palacios Calderón fue declarado vencedor, mediante el formulario E-26GOB del 13 de noviembre siguiente.

Explicó que mientras la jornada de votación transcurrió con normalidad, sin que se presentaran graves afectaciones del orden público, el procedimiento de escrutinio tuvo diversas irregularidades, las cuales implicaron que los documentos electorales que sirvieron de base para computar y consolidar los resultados incluyeran datos contrarios a la verdad.

Entre tales inconsistencias alegó las siguientes: **(i)** Hubo manipulación indebida de 10 computadores utilizados para la recolección y transmisión de datos electorales por parte de algunos de los empleados de la empresa contratada por la Registraduría Nacional del Estado Civil- RNEC para suministrar y brindar soporte del software correspondiente. **(ii)** Se configuró trashumancia, en la medida en que un amplio número de sufragantes no reside ni labora en el departamento de Chocó, de acuerdo con sus datos personales que reposa en las bases de datos del SISBEN y el FOSYGA. **(iii)** También se presentó suplantación





de electores en varias mesas, lo que se evidencia al contrastar los respectivos formularios E-11 con el Archivo Nacional de Identificación. **(iv)** Algunos jurados de votación sufragaron dos veces, una en la mesa en que estaban inscritos según el censo electoral y otra en donde fungieron como tales. **(v)** A su vez, personas fallecidas fueron registradas como votantes, por cuanto la RNEC no depuró el censo electoral, lo que favoreció su suplantación. **(vi)** Al comparar los resultados de la votación para diputados a la Asamblea de Chocó y para gobernador del departamento, se encuentra una diferencia de 7.822 votos más en esta última elección, lo que corresponde a una diferencia superior al 10% entre una y otra, que se significa que fueron introducidos ilegalmente para alterar la voluntad del electorado. **(vii)** La autoridad electoral omitió publicar los formularios E-11, lo que impidió a los candidatos, sus apoderados y testigos electorales verificar comparativamente la veracidad de los documentos electorales y controvertir su contenido. **(viii)** Las reclamaciones y recursos formulados ante las comisiones escrutadoras con base en las irregularidades anteriores no fueron resueltas favorablemente, en el sentido de corregirlas.

En este orden, sostuvo que de no haberse presentado esta serie de defectos y vicios, el ganador habría sido otro candidato distinto al demandado, por lo que estimó como «*palmaria y contundente*» su incidencia en la elección y, en consecuencia, solicitó que se excluyan del escrutinio general las mesas en las que se presentaron las irregularidades, las cuales relacionó en las siguientes tablas:

- La Sala señala que, si bien la parte actora presentó el detalle completo de cada uno de los registros acusados por trashumancia, por su magnitud, estos se detallan en **Anexo 1**, que forma parte de esta providencia y, enseguida serán relacionadas las mesas presuntamente afectadas por dicha irregularidad y suplantación de electores, tal como se enuncian consta en el libelo inicial, así:

BOJAYA (BELLAVISTA)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	1	BOJAYA O LA LOMA	1
99	1	BOJAYA O LA LOMA	2
99	1	BOJAYA O LA LOMA	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	1	BOJAYA O LA LOMA	4
99	1	BOJAYA O LA LOMA	5
99	1	BOJAYA O LA LOMA	6
99	10	ALFONZO LOPEZ (PUERTO MARTINE)	1
99	11	EL TIGRE	1





99	12	MESOPOTAMIA	1
99	13	NAPIPI	1
99	20	PUERTO CONTO	1
99	20	PUERTO CONTO	2
99	20	PUERTO CONTO	3
99	23	SAN JOSE DE LA CALLE	1
LORO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	13	MUMBARADO (VILLA CLARET)	3
99	13	MUMBARADO (VILLA CLARET)	2
99	80	VILLANUEVA	1
99	19	NIPURDU	1
99	9	LAS HAMACAS (TAPERA)	1
99	1	CHAGRATADA (BOCA DE BORAUDO)	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
UNION PANAMERICANA (LAS ANIMAS)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	20	EL PLAN DE RASPADURA	1
99	20	EL PLAN DE RASPADURA	2
99	20	EL PLAN DE RASPADURA	3
99	45	LA Y	1
99	60	QUIADO	1
99	68	SAN RAFAEL DE DIOS	1
99	68	SAN RAFAEL DE DIOS	2
99	68	SAN RAFAEL DE DIOS	3
99	70	SALERO	1
99	72	SAN PABLO ADENTRO	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
EL CANTON DE SAN PABLO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
99	20	PUERTO PERVEL	3
99	20	PUERTO PERVEL	4
99	45	GUAPANDO	1



99	30	BOCA DE RASPADURA	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
RIO QUITO (PAIMADO)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
99	7	ANTADO (LA PUNTA)	1
99	21	CHIVIGUIDO	1
99	25	LA SOLEDAD	1
99	25	LA SOLEDAD	2
99	25	LA SOLEDAD	3
99	47	TUADO	1
99	42	SAN ISIDRO	1
99	42	SAN ISIDRO	3
SIPI			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	13	TAPARAL	1
99	11	TANANDO	1
99	9	SAN AGUSTIN	2
99	7	LOMA DE CHUPEY	1
99	5	GARRAPATAS	1
99	3	CHARCO LARGO LA UNION	2
99	3	CHARCO LARGO LA UNION	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	9	SAN AGUSTIN	1
99	1	CAÑAVERAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
ATRATO (YUTO)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	45	PUENTE DE TANANDO	1
99	45	PUENTE DE TANANDO	2
99	45	PUENTE DE TANANDO	3
ALTO BAUDO (PIE DE PATO)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	9	DIVISA	1
99	11	DUBAZA PUERTO ECHEVERRY)	2
99	24	LA LOMA (RIO DUBASA)	1
99	29	SANTA MARIA DE CONDOTO	1
NOVITA			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	9	URABARA	1
UNGUIA			



ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	10	GILGAL	2
99	19	SANTA MARIA LA NUEVA (CUTI)	1
99	5	BALBOA	2
99	5	BALBOA	1
SAN JOSE DEL PALMAR			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	18	LOS PATIOS	1
99	9	SAN PEDRO DE INGARA	1
99	2	CORCOBADO	1
99	19	SURAMITA	1
99	16	LA LIBERTAD	1
99	8	HABITA	1
99	28	ZABALETA DE SURAMITA	1
99	3	LA ITALIA	3
99	23	VALENCIA	1
99	5	RIOBLANCO	1
99	4	PLAYA RICA	1
99	14	LA SELVA	1
99	21	PLAYA RICA DE LA SELVA	1
99	11	LA ALBANIA	1
99	3	LA ITALIA	1
99	3	LA ITALIA	2
99	7	DAMASCO	1
QUIBDO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	14
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	13
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	12
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	11
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	9
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	8
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	7
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	6
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	5
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	4
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	36
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	5
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	34
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	33





1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	32
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	31
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	30
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	29
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	27
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	26
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	23
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	21
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	20
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	19
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	18
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	17
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	13
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	10
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	8
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	7
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	2
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	31
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	30
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	28
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	27
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	26
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	25
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	23
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	19
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	16
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	12
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	10
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	5
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	29
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	36
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	35
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	34
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	33
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	32
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	31
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	30
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	28
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	27
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	25
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	22
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	20
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	17
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	16
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	15
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	14
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	13



3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	12
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	11
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	9
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	8
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	7
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	10
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	9
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	8
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	7
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	5
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	3
1	5	ESCUELA EL REPOSO	1
1	5	ESCUELA EL REPOSO	2
1	5	ESCUELA EL REPOSO	3
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	13
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	12
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	11
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	10
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	9
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	5
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	4
2	3	COL DEPTAL JOSE DEL CARMEN CUESTA	15
2	3	COL DEPTAL JOSE DEL CARMEN CUESTA	12
2	3	COL DEPTAL JOSE DEL CARMEN CUESTA	11
MEDIO ATRATO (BETE)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	30	EL LLANO BEBARA	1
99	55	SAN ROQUE	2
CARMEN DEL DARIEN			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	60	PUERTO LLERAS	2
99	70	TURRIQUITADO	1
99	80	VILLA NUEVA DE MONTAÑO	1
99	50	LA GRANDE	1
99	60	PUERTO LLERAS	1
99	30	DOMINGODO	3
99	30	DOMINGODO	1



99	30	DOMINGODO	2
99	15	BRISAS	6
99	20	COSTA DE ORO	1
99	15	BRISAS	1
99	15	BRISAS	2
99	15	BRISAS	3
99	15	BRISAS	4
99	15	BRISAS	5
JURADO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	70	PUNTA CRUCES (PIÑITA)	1
99	19	PUNTA ARDITA	1
99	13	GUARIN	1
99		COREDO	1
99	16	AGUACATE	1
99	9	CURICHE	1
ISTMINA			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	29
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
98	1	CARCEL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
99	5	BOCA DE LUIS	1
99	28	PAITO	1
99	41	SALAZAR	2
99	37	PRIMAVERA	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	29
99	55	SAN ANTONIO	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	32
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
0	0	CABECERA MUNICIPAL	21
0	0	CABECERA MUNICIPAL	25
0	0	CABECERA MUNICIPAL	34
0	0	CABECERA MUNICIPAL	36



0	0	CABECERA MUNICIPAL	30
0	0	CABECERA MUNICIPAL	23
0	0	CABECERA MUNICIPAL	29
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
98	1	CARCEL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	27
0	0	CABECERA MUNICIPAL	38
0	0	CABECERA MUNICIPAL	40
0	0	CABECERA MUNICIPAL	42
0	0	CABECERA MUNICIPAL	44
0	0	CABECERA MUNICIPAL	46
0	0	CABECERA MUNICIPAL	48
0	0	CABECERA MUNICIPAL	50
99	21	SESEGO	1
MEDIO BAUDO (PUERTO MELUK)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	38	BELLAVISTA BERREBERRE	2
99	41	PIE DE PEPE	1
99	41	PIE DE PEPE	2
99	41	PIE DE PEPE	3
99	60	NUEVO PLATANARES	1
99	64	TORREIDO DE ARIBA (ARENAL)	1
99	64	TORREIDO DE ARIBA (ARENAL)	2
99	72	TORREIDO DE ARIBA (PTO.DAN)	1
99	72	TORREIDO DE ARIBA (PTO.DAN)	2
99	1	ALMENDRO	1
99	2	BAUDOCITO (SAN MIGUEL)	1
99	4	BAUDOCITO PUERTO OLIVIA	1
99	7	BERIGUANDO	1
99	16	LA AURORA	1
99	19	CURUNDO	1
99	20	RIO SIERPE (STA CECILIA9	1
99	30	misara (conc union misara)	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	30	MISARA (conc union misara)	
99	38	BELLAVISTA BERREBERRE	1
RIOSUCIO			



ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	14
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
0	0	CABECERA MUNICIPAL	18
0	0	CABECERA MUNICIPAL	20
0	0	CABECERA MUNICIPAL	22
99	1	BAJIRA	1
99	1	BAJIRA	3
99	1	BAJIRA	5
99	1	BAJIRA	7
99	1	BAJIRA	9
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	2
99	2	CACARICAS (GUGARA)	1
99	1	BAJIRA	11
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	4
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	6
99	6	BLANQUICET	2
99	7	BOCACHICA	1
99	14	LA RAYA	1
99	17	PEDEGUITA	1
99	19	PLAYA ROJA	1
99	19	PLAYA ROJA	3
99	22	SAN JOSE DE LA CALLE	22
99	22	SAN JOSE DE LA CALLE	1
99	23	NUEVO ORIENTE	2
99	27	TRUANDO	1
99	29	SIETE DE AGOSTO	1
99	29	SIETE DE AGOSTO	3
99	19	PLAYA ROJA	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	28	TUMARADOCITO	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
99	1	BAJIRA	8
99	1	BAJIRA	12
99	1	BAJIRA	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	23
0	0	CABECERA MUNICIPAL	21
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19





0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	29	SIETE DE AGOSTO	4
99	29	SIETE DE AGOSTO	2
99	23	NUEVO ORIENTE	1
99	25	SAUTATA (PERANCHO)	1
99	18	LA LARGA	1
99	16	LA TRAVIESA	1
99	21	SALAUQUI	1
99	9	JIGUAMIANDO	1
99	5	CUCHILLO BLANCO	1
99	6	BLANQUICET	3
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	5
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	3
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	1
99	1	BAJIRA	2
99	1	BAJIRA	4
99	1	BAJIRA	6
EL CARMEN			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	13	LA PLAYA (EL 18)	2
99	9	LA MANSA	1
99	5	GUADUAS	1
99	1	E PIÑON	1
99	1	EL PIÑON	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
0	0	CABECERA MUNICIPAL	14
CONDOTO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3



0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	14
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
99	30	LA UNION	1
99	20	JIGUALITO	1
99	9	SANTA ANA	1
99	5	OPOGODO	3
99	6	MANDINGA	1
99	5	OPOGODO	2
99	3	LA FLORIDA	1
99	4	LA MURIÑA	1
99	5	OPOGODO	1
99	1	ACOSO	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
0	0	CABECERA MUNICIPAL	20
0	0	CABECERA MUNICIPAL	21
0	0	CABECERA MUNICIPAL	22
0	0	CABECERA MUNICIPAL	23
0	0	CABECERA MUNICIPAL	24
0	0	CABECERA MUNICIPAL	25
BAGADO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	5	DABAIBE	1
99	5	DABAIBE	2
99	9	ENGRIVADO	1
99	14	PESCADITO	1
99	14	PESCADITO	2
99	1	AGUSAL	4
99	1	AGUSAL	3
99	15	PIEDRAD HONDA	2
99	16	PLAYA BONITA	1
99	18	MUCHICHI	1
99	90	VIVICORA (BOCA DE VIVICORA)	1
99	90	VIVICORA (BOCA DE VIVICORA)	2
BAJO BAUDO (PIZARRO)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	39	PABAZA	1



99	37	ORPUA	2
99	37	ORPUA	1
99	29	HIJUA (PUERTO ABADIA)	1
99	21	DOTENEDO	1
99	17	CUEVITA	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	90	VILLA COLOMBIA (EL MOCHADO)	3
99	90	VILLA COLOMBIA (EL MOCHADO)	2
99	90	VILLA COLOMBIA (EL MOCHADO)	1
99	61	SIVIRU	1
99	53	PURRICHIA (PUERTO REYES)	2
99	53	PURRICHIA (PUERTO REYES)	1
99	51	PUERTO MELUK (PASIFICO)	1
99	47	PUNTA DE PURRICHIA	1
99	44	PLAYITA	1
99	90	VILLA COLOMBIA (EL MOCHADO)	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
99	5	BELEN DE OCAMPADO	2
99	5	BELEN DE OCAMPADO	3
99	5	BELEN DE OCAMPADO	1
99	43	PILIZA	2
99	65	VIRUDO	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12

LITORAL DEL SAN JUAN			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	50	MUNGUIDO	1
99	40	ISLA MONO	3
99	25	EL PAYASO	1
99	40	ISLA MONO	2
99	40	ISLA MONO	1
99	30	CUCURRUPI	2
99	30	CUCURRUPI	1
99	20	COPOMA	2
99	20	COPOMA	1
99	10	CHARAMBIRA	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3





0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	90	TOGOROMA	2
99	75	PLAYITA VENAO	1
99	90	TOGOROMA	1
99	70	PICHIMA	1
99	60	PALESTINA	2
99	65	PEÑITAS	1
ACANDI			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	18
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
99	1	LA CALETA	1
99	3	CAPITAN	1
99	4	CAPURGANA	1
99	4	CAPURGANA	2
99	4	CAPURGANA	3
99	4	CAPURGANA	4
99	27	VILLA CLARET	1
99	27	VILLA CLARET	2
99	9	SAPZURO	2
99	14	PEÑALOZA	1
99	15	RUFINO	1

TADO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4



0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
0	0	CABECERA MUNICIPAL	20
0	0	CABECERA MUNICIPAL	22
0	0	CABECERA MUNICIPAL	23
0	0	CABECERA MUNICIPAL	26
0	0	CABECERA MUNICIPAL	27
99	3	EL TAVOR	2
99	3	EL TAVOR	3
99	4	BETANIA	1
99	9	EL TAPOM	1
99	9	EL TAPOM	2
99	13	GUARATO	1
99	13	GUARATO	2
99	19	MANUNGARA	1
99	29	PROFUNDO	1
RIO IRO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	1	ALTO CHATO	1
99	5	CORORO	1
99	11	SAN JOSE DE BIRO BIRO	1
99	11	SAN JOSE DE BIRO BIRO	2
99	13	SANTA BARBARA	1
99	13	SANA BARBARA	2
BAHIA SOLANO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10



0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	14
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
99	3	CUPICA	2
99	3	CUPICA	3
99	7	EL VALLE	3
99	23	MECANA	1
99	29	NABUGA	1
99	35	GUACA	1
99	50	GUINA	1
NUQUI			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
99	1	ARUSI	1
99	1	ARUSI	2
99	9	COQUI	1
99	15	JOVI	1
99	17	JURUBIDA	1
99	17	JURUBIDA	2
99	17	JURUBIDA	3
99	29	PANGUI	1
99	29	PANGUI	2

- Mesas supuestamente alteradas por el voto de personas fallecidas:

BOJAYA (BELLAVISTA)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	1	BOJAYA O LA LOMA	1
99	1	BOJAYA O LA LOMA	2
99	1	BOJAYA O LA LOMA	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	1	BOJAYA O LA LOMA	4





99	1	BOJAYA O LA LOMA	5
99	1	BOJAYA O LA LOMA	6
99	10	ALFONZO LOPEZ (PUERTO MARTINE)	1
99	11	EL TIGRE	1
99	12	MESOPOTAMIA	1
99	13	NAPIPI	1
99	20	PUERTO CONTO	1
99	20	PUERTO CONTO	2
99	20	PUERTO CONTO	3
99	23	SAN JOSE DE LA CALLE	1
LORO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	13	MUMBARADO (VILLA CLARET)	3
99	13	MUMBARADO (VILLA CLARET)	2
99	80	VILLANUEVA	1
99	19	NIPURDU	1
99	9	LAS HAMACAS (TAPERA)	1
99	1	CHAGRATADA (BOCA DE BORAUDO)	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
UNION PANAMERICANA (LAS ANIMAS)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	20	EL PLAN DE RASPADURA	1
99	20	EL PLAN DE RASPADURA	2
99	20	EL PLAN DE RASPADURA	3
99	45	LA Y	1
99	60	QUIADO	1
99	68	SAN RAFAEL DE DIOS	1
99	68	SAN RAFAEL DE DIOS	2
99	68	SAN RAFAEL DE DIOS	3
99	70	SALERO	1
99	72	SAN PABLO ADENTRO	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
EL CANTON DE SAN PABLO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7



0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
99	20	PUERTO PERVEL	3
99	20	PUERTO PERVEL	4
99	45	GUAPANDO	1
99	30	BOCA DE RASPADURA	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
RIO QUITO (PAIMADO)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
99	7	ANTADO (LA PUNTA)	1
99	21	CHIVIGUIDO	1
99	25	LA SOLEDAD	1
99	25	LA SOLEDAD	2
99	25	LA SOLEDAD	3
99	47	TUADO	1
99	42	SAN ISIDRO	1
99	42	SAN ISIDRO	3
SIPI			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	13	TAPARAL	1
99	11	TANANDO	1
99	9	SAN AGUSTIN	2
99	7	LOMA DE CHUPEY	1
99	5	GARRAPATAS	1
99	3	CHARCO LARGO LA UNION	2
99	3	CHARCO LARGO LA UNION	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	9	SAN AGUSTIN	1
99	1	CAÑAVERAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
ATRATO (YUTO)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	45	PUENTE DE TANANDO	1
99	45	PUENTE DE TANANDO	2
99	45	PUENTE DE TANANDO	3
ALTO BAUDO (PIE DE PATO)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	9	DIVISA	1
99	11	DUBAZA PUERTO ECHEVERRY)	2
99	24	LA LOMA (RIO DUBASA)	1
99	29	SANTA MARIA DE CONDOTO	1



NOVITA			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	9	URABARA	1
UNGUIA			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	10	GILGAL	2
99	19	SANTA MARIA LA NUEVA (CUTI)	1
99	5	BALBOA	2
99	5	BALBOA	1
SAN JOSE DEL PALMAR			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	18	LOS PATIOS	1
99	9	SAN PEDRO DE INGARA	1
99	2	CORCOBADO	1
99	19	SURAMITA	1
99	16	LA LIBERTAD	1
99	8	HABITA	1
99	28	ZABALETA DE SURAMITA	1
99	3	LA ITALIA	3
99	23	VALENCIA	1
99	5	RIOBLANCO	1
99	4	PLAYA RICA	1
99	14	LA SELVA	1
99	21	PLAYA RICA DE LA SELVA	1
99	11	LA ALBANIA	1
99	3	LA ITALIA	1
99	3	LA ITALIA	2
99	7	DAMASCO	1
QUIBDO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	14
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	13
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	12
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	11
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	9
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	8
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	7
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	6
1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	5





1	1	COLEGIO PEDRO GRAU AROLA	4
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	36
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	5
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	34
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	33
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	32
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	31
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	30
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	29
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	27
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	26
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	23
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	21
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	20
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	19
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	18
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	17
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	13
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	10
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	8
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	7
1	2	COLEGIO MANUEL CAÑIZALES	2
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	31
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	30
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	28
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	27
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	26
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	25
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	23
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	19
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	16
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	12
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	10
2	1	I.E. CARRASQUILLA INDUSTRIAL	5
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	29
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	36
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	35
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	34
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	33
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	32
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	31
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	30
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	28
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	27
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	25
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	22
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	20





3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	17
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	16
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	15
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	14
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	13
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	12
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	11
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	9
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	8
3	2	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA	7
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	10
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	9
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	8
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	7
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	5
3	1	ESCUELA NORMAL SUPERIOR	3
1	5	ESCUELA EL REPOSO	1
1	5	ESCUELA EL REPOSO	2
1	5	ESCUELA EL REPOSO	3
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	13
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	12
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	11
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	10
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	9
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	5
3	3	ESCUELA MELVIN JHON	4
2	3	COL DEPTAL JOSE DEL CARMEN CUESTA	15
2	3	COL DEPTAL JOSE DEL CARMEN CUESTA	12
2	3	COL DEPTAL JOSE DEL CARMEN CUESTA	11
MEDIO ATRATO (BETE)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	30	EL LLANO BEBARA	1
99	55	SAN ROQUE	2
CARMEN DEL DARIEN			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	60	PUERTO LLERAS	2
99	70	TURRIQUITADO	1





99	80	VILLA NUEVA DE MONTAÑO	1
99	50	LA GRANDE	1
99	60	PUERTO LLERAS	1
99	30	DOMINGODO	3
99	30	DOMINGODO	1
99	30	DOMINGODO	2
99	15	BRISAS	6
99	20	COSTA DE ORO	1
99	15	BRISAS	1
99	15	BRISAS	2
99	15	BRISAS	3
99	15	BRISAS	4
99	15	BRISAS	5
JURADO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	70	PUNTA CRUCES (PIÑITA)	1
99	19	PUNTA ARDITA	1
99	13	GUARIN	1
99		COREDO	1
99	16	AGUACATE	1
99	9	CURICHE	1
ISTMINA			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	29
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
98	1	CARCEL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
99	5	BOCA DE LUIS	1
99	28	PAITO	1
99	41	SALAZAR	2
99	37	PRIMAVERA	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	29
99	55	SAN ANTONIO	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	32
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17



0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
0	0	CABECERA MUNICIPAL	21
0	0	CABECERA MUNICIPAL	25
0	0	CABECERA MUNICIPAL	34
0	0	CABECERA MUNICIPAL	36
0	0	CABECERA MUNICIPAL	30
0	0	CABECERA MUNICIPAL	23
0	0	CABECERA MUNICIPAL	29
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
98	1	CARCEL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	27
0	0	CABECERA MUNICIPAL	38
0	0	CABECERA MUNICIPAL	40
0	0	CABECERA MUNICIPAL	42
0	0	CABECERA MUNICIPAL	44
0	0	CABECERA MUNICIPAL	46
0	0	CABECERA MUNICIPAL	48
0	0	CABECERA MUNICIPAL	50
99	21	SESEGO	1
MEDIO BAUDO (PUERTO MELUK)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	38	BELLAVISTA BERREBERRE	2
99	41	PIE DE PEPE	1
99	41	PIE DE PEPE	2
99	41	PIE DE PEPE	3
99	60	NUEVO PLATANARES	1
99	64	TORREIDO DE ARIBA (ARENAL)	1
99	64	TORREIDO DE ARIBA (ARENAL)	2
99	72	TORREIDO DE ARIBA (PTO.DAN)	1
99	72	TORREIDO DE ARIBA (PTO.DAN)	2
99	1	ALMENDRO	1
99	2	BAUDOCITO (SAN MIGUEL)	1
99	4	BAUDOCITO PUERTO OLIVIA	1
99	7	BERIGUANDO	1
99	16	LA AURORA	1
99	19	CURUNDO	1
99	20	RIO SIERPE (STA CECILIA9	1
99	30	misara (conc union misara)	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5



0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	30	MISARA (conc union misara)	
99	38	BELLAVISTA BERREBERRE	1
RIOSUCIO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	14
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
0	0	CABECERA MUNICIPAL	18
0	0	CABECERA MUNICIPAL	20
0	0	CABECERA MUNICIPAL	22
99	1	BAJIRA	1
99	1	BAJIRA	3
99	1	BAJIRA	5
99	1	BAJIRA	7
99	1	BAJIRA	9
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	2
99	2	CACARICAS (GUGARA)	1
99	1	BAJIRA	11
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	4
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	6
99	6	BLANQUICET	2
99	7	BOCACHICA	1
99	14	LA RAYA	1
99	17	PEDEGUITA	1
99	19	PLAYA ROJA	1
99	19	PLAYA ROJA	3
99	22	SAN JOSE DE LA CALLE	22
99	22	SAN JOSE DE LA CALLE	1
99	23	NUEVO ORIENTE	2
99	27	TRUANDO	1
99	29	SIETE DE AGOSTO	1
99	29	SIETE DE AGOSTO	3
99	19	PLAYA ROJA	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	28	TUMARADOCITO	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
99	1	BAJIRA	8



99	1	BAJIRA	12
99	1	BAJIRA	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	23
0	0	CABECERA MUNICIPAL	21
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	29	SIETE DE AGOSTO	4
99	29	SIETE DE AGOSTO	2
99	23	NUEVO ORIENTE	1
99	25	SAUTATA (PERANCHO)	1
99	18	LA LARGA	1
99	16	LA TRAVIESA	1
99	21	SALAUQUI	1
99	9	JIGUAMIANDO	1
99	5	CUCHILLO BLANCO	1
99	6	BLANQUICET	3
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	5
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	3
99	3	ALTO RIOSUCIO (CAMPO ALEGRE)	1
99	1	BAJIRA	2
99	1	BAJIRA	4
99	1	BAJIRA	6
EL CARMEN			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	13	LA PLAYA (EL 18)	2
99	9	LA MANSA	1
99	5	GUADUAS	1
99	1	E PIÑON	1
99	1	EL PIÑON	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
0	0	CABECERA MUNICIPAL	14



CONDOTO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	14
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
99	30	LA UNION	1
99	20	JIGUALITO	1
99	9	SANTA ANA	1
99	5	OPOGODO	3
99	6	MANDINGA	1
99	5	OPOGODO	2
99	3	LA FLORIDA	1
99	4	LA MURIÑA	1
99	5	OPOGODO	1
99	1	ACOSO	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
0	0	CABECERA MUNICIPAL	20
0	0	CABECERA MUNICIPAL	21
0	0	CABECERA MUNICIPAL	22
0	0	CABECERA MUNICIPAL	23
0	0	CABECERA MUNICIPAL	24
0	0	CABECERA MUNICIPAL	25
BAGADO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	5	DABAIBE	1
99	5	DABAIBE	2
99	9	ENGRIVADO	1
99	14	PESCADITO	1
99	14	PESCADITO	2
99	1	AGUASAL	4
99	1	AGUASAL	3
99	15	PIEDRAD HONDA	2
99	16	PLAYA BONITA	1
99	18	MUCHICHI	1





99	90	VIVICORA (BOCA DE VIVICORA)	1
99	90	VIVICORA (BOCA DE VIVICORA)	2
BAJO BAUDO (PIZARRO)			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	39	PABAZA	1
99	37	ORPUA	2
99	37	ORPUA	1
99	29	HIJUA (PUERTO ABADIA)	1
99	21	DOTENEDO	1
99	17	CUEVITA	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	90	VILLA COLOMBIA (EL MOCHADO)	3
99	90	VILLA COLOMBIA (EL MOCHADO)	2
99	90	VILLA COLOMBIA (EL MOCHADO)	1
99	61	SIVIRU	1
99	53	PURRICHIA (PUERTO REYES)	2
99	53	PURRICHIA (PUERTO REYES)	1
99	51	PUERTO MELUK (PASIFICO)	1
99	47	PUNTA DE PURRICHIA	1
99	44	PLAYITA	1
99	90	VILLA COLOMBIA (EL MOCHADO)	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
99	5	BELEN DE OCAMPADO	2
99	5	BELEN DE OCAMPADO	3
99	5	BELEN DE OCAMPADO	1
99	43	PILIZA	2
99	65	VIRUDO	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12

LITORAL DEL SAN JUAN			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
99	50	MUNGUIDO	1
99	40	ISLA MONO	3
99	25	EL PAYASO	1
99	40	ISLA MONO	2
99	40	ISLA MONO	1
99	30	CUCURRUPI	2
99	30	CUCURRUPI	1
99	20	COPOMA	2
99	20	COPOMA	1
99	10	CHARAMBIRA	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8





0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
99	90	TOGOROMA	2
99	75	PLAYITA VENAO	1
99	90	TOGOROMA	1
99	70	PICHIMA	1
99	60	PALESTINA	2
99	65	PEÑITAS	1
ACANDI			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	18
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
99	1	LA CALETA	1
99	3	CAPITAN	1
99	4	CAPURGANA	1
99	4	CAPURGANA	2
99	4	CAPURGANA	3
99	4	CAPURGANA	4
99	27	VILLA CLARET	1
99	27	VILLA CLARET	2
99	9	SAPZURO	2
99	14	PEÑALOZA	1
99	15	RUFINO	1

TADO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA





0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	16
0	0	CABECERA MUNICIPAL	17
0	0	CABECERA MUNICIPAL	19
0	0	CABECERA MUNICIPAL	20
0	0	CABECERA MUNICIPAL	22
0	0	CABECERA MUNICIPAL	23
0	0	CABECERA MUNICIPAL	26
0	0	CABECERA MUNICIPAL	27
99	3	EL TAVOR	2
99	3	EL TAVOR	3
99	4	BETANIA	1
99	9	EL TAPOM	1
99	9	EL TAPOM	2
99	13	GUARATO	1
99	13	GUARATO	2
99	19	MANUNGARA	1
99	29	PROFUNDO	1
RÍO IRO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	1
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
99	1	ALTO CHATO	1
99	5	CORORO	1
99	11	SAN JOSE DE BIRO BIRO	1
99	11	SAN JOSE DE BIRO BIRO	2
99	13	SANTA BARBARA	1
99	13	SANA BARBARA	2
BAHÍA SOLANO			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5



0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
0	0	CABECERA MUNICIPAL	11
0	0	CABECERA MUNICIPAL	12
0	0	CABECERA MUNICIPAL	13
0	0	CABECERA MUNICIPAL	14
0	0	CABECERA MUNICIPAL	15
99	3	CUPICA	2
99	3	CUPICA	3
99	7	EL VALLE	3
99	23	MECANA	1
99	29	NABUGA	1
99	35	GUACA	1
99	50	GUINA	1
NUQUI			
ZONA	PUESTO	NOMBRE DEL PUESTO	MESA
0	0	CABECERA MUNICIPAL	2
0	0	CABECERA MUNICIPAL	3
0	0	CABECERA MUNICIPAL	4
0	0	CABECERA MUNICIPAL	5
0	0	CABECERA MUNICIPAL	6
0	0	CABECERA MUNICIPAL	7
0	0	CABECERA MUNICIPAL	8
0	0	CABECERA MUNICIPAL	9
0	0	CABECERA MUNICIPAL	10
99	1	ARUSI	1
99	1	ARUSI	2
99	9	COQUI	1
99	15	JOVI	1
99	17	JURUBIDA	1
99	17	JURUBIDA	2
99	17	JURUBIDA	3
99	29	PANGUI	1
99	29	PANGUI	2

1.2. Normas violadas y concepto de violación

El demandante afirmó que el acto de elección acusado es contrario a las disposiciones jurídicas que se enlistan enseguida:

- Constitución Política: Artículos 29, 40 y 316.
- Código Electoral: Artículos 80, 81 y 85.
- Ley 163 de 1994: Artículo 4.

Lo anterior, a partir de la formulación de los cargos genéricos nulidad del artículo





137 del CPACA por infracción de las normas en que debía fundarse, expedición irregular, falsa motivación y desviación de poder, así como los específicos de nulidad electoral del artículo 275, numerales 3 *ejusdem* (datos contrarios a la verdad) y 7 (trashumancia).

Al respecto destacó, en primer lugar, que luego de contrastar el registro de electores que consta en los formularios E-11 de las diferentes mesas que componen la jurisdicción de Chocó con los datos de los afiliados que reposan en las bases de datos del SISBEN y el FOSYGA, halló que 30.106 de ellos se encuentran en condición de trashumantes, individualizados en un cuadro anexo a la demanda, por cuanto su residencia electoral no coincide con el municipio en el que viven, trabajan o tienen algún arraigo, por lo que sus correspondientes votos son nulos y vician el acto de elección del gobernador.

Lo anterior, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 316 Superior, desarrollado por el artículo 4 de la Ley 163 de 1994 e interpretado por la jurisprudencia de esta Sección, especialmente en la sentencia del 13 de diciembre de 2016, dictada dentro del proceso con radicado No. 47001-23-33-000-2015-00498-01 y con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate, en la que se establecen los requisitos para que se configure esta causal de nulidad electoral, los que a su juicio se encuentran debidamente satisfechos.

A su vez, agregó otras acusaciones en los siguientes términos:

A este número de trashumantes se le suman los sufragantes muertos, los suplantados que irregularmente se habilitaron para votar en estas elecciones de Gobernador, la diferencia de Votos de más que aparece entre la Corporación Asamblea y Gobernación. La sumatoria de estas tres cifras arroja un número total de votos irregulares que tuvieron incidencia en el resultado en el proceso electoral porque superan la diferencia existente entre los votos del candidato que resultó elegido y el que quedó en segundo lugar.

Así, en relación con la presunta suplantación de electores, señaló que: **(i)** La RNEC no excluyó del censo a las personas con residencia electoral en alguno de los 30 municipios del Chocó ya fallecidas, lo que favoreció que se depositaran votos en las urnas a su nombre. **(ii)** Los jurados de votación incurrieron en fraude al apuntar frente a los números de identificación de los ciudadanos inscritos en los formularios E-11 que no se presentaron a votar, el nombre de otras personas distintas al titular de la cédula de ciudadanía correspondiente, para incluir sufragios atribuidos de forma irregular a los sufragantes ausentes. **(iii)** Específicamente, la señora Yésica Paola Moreno Pachecho se presentó a votar en la zona 90, puesto «Megacolegio MIA», mesa 06 de Quibdó y, para su sorpresa, se encontró con que otra persona ya lo había hecho en su lugar.

Adicionalmente, mencionó que se presentó una diferencia superior al 10% entre el total de la votación para la elección de los diputados a la Asamblea de Chocó y la de gobernador del departamento en contra del principio de homogeneidad, que en su entender, implica que la sumatoria de las tarjetas electorales computadas en





uno y otro escrutinio debe coincidir, al englobar los sufragios marcados por candidato o lista, no marcados, en blanco, y también los nulos, no obstante lo cual se presentaron 7.822 votos de más en la presente elección.

Por último, alegó que algunos jurados incurrieron en doble votación, al sufragar en la mesa en que ejercieron como tales y también en la que se encontraban inscritos como votantes de acuerdo con el censo electoral, tal como sucedió en el caso particular del señor Giklyf Yodir Jiménez Asprilla, quien votó tanto en la zona 03, puesto «Universidad Tecnológica del Chocó», mesas 05 y 18 del municipio de Quibdó.

En este orden, cerró el concepto de la violación afirmando que los cargos de nulidad reseñados tienen incidencia directa y trascendental en el resultado de los comicios, en la medida en que el señor Ariel Palacios Calderón obtuvo la victoria por una diferencia de 9.074 votos frente al segundo candidato, el señor Patrocino Sánchez Montes de Oca, de modo tal que en caso de que prosperen el elegido sería este último.

2. Trámite y traslado de la demanda

El 15 de enero de 2020 se entregó el expediente al despacho del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, a quien le correspondió por reparto el conocimiento y sustanciación del asunto y, en tal virtud, mediante auto del 24 de enero siguiente admitió la demanda por encontrar satisfechos los requisitos formales establecidos en los artículos 162, 163 y 166 de la Ley 1437 de 2011, y haberse presentado dentro término de caducidad que trata el numeral 2° de su artículo 164. En consecuencia, ordenó correr traslado para su contestación al gobernador de Chocó, al presidente del Consejo Nacional Electoral- CNE, registrador nacional del Estado Civil, director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la agente del Ministerio Público.

En escrito del 28 de enero de 2020, el señor José Manuel Abuchaibe Escolar solicitó que se le reconociera personería para obrar dentro del proceso como apoderado del señor César Eduardo Romero Estrada, según el poder especial que anexó para tal efecto.

A través de memorial del 3 de febrero de 2020, el demandante presentó escrito de reforma a su libelo inicial en el sentido de: **(i)** adicionar el hecho 2.5.2 al acápite de «*hechos y omisiones fundamentales de la acción*», sobre la posible ocurrencia de trashumancia electoral; **(ii)** relacionar dos nuevos medios de convicción bajo el título «*pruebas que se anexan*», como lo son las capturas de pantalla en medio magnético, referidas a muestras tomadas al azar de ciudadanos que sufragaron en algún municipio del Chocó, pero que según las bases de datos del SISBEN y el FOSYGA residen fuera del departamento, así como memoriales y oficios varios; y **(iii)** agregar dos solicitudes probatorias en el aparte «*Petición especial de pruebas*», con el fin de que se oficie a la Procuraduría Regional del Chocó y a la



Registraduría Nacional del Estado Civil, para que alleguen diferentes documentos electorales.

Por auto el 1 de julio de 2020, se rechazó por extemporánea esta reforma de la demanda, luego de observar que **(i)** el auto mediante el cual se admitió el escrito introductorio fue notificado a la parte actora por estado electrónico del día 27 de enero de 2020¹; **(ii)** los tres (3) días siguientes de que trata el artículo 278 del CPACA transcurrieron el 28, 29 y 30 de los mismos mes y año; y **(iii)** el memorial en cuestión fue radicado en la Secretaría de esta Sección el 3 de febrero del año en curso², esto es, por fuera del plazo legalmente establecido.

En este orden, dentro del término para contestar la demanda, se pronunciaron la RNEC y el demandado, tal como pasa a exponerse.

2.1. Registraduría Nacional del Estado Civil

En escrito radicado el 13 de febrero de 2020, la RNEC solicitó desestimar las pretensiones de la demanda, por considerar que el sustento fáctico y jurídico que las soporta carece de la claridad, especificidad y el respaldo probatorio necesario para su prosperidad, de acuerdo con la legislación y la jurisprudencia electoral aplicables al caso.

En este sentido, sostuvo que los hechos narrados por el actor no le constan ni se encuentran demostrados y en cuanto a las presuntas irregularidades alegadas en el procedimiento de votación y escrutinio, agregó que se trata de meros juicios de valor, afirmaciones subjetivas y conjeturas del demandante que carecen de relevancia jurídica.

En particular, manifestó como tesis de oposición a los cargos formulados, que el demandante incumplió con la carga procesal de señalar el nombre y número de cédula de los presuntos trashumantes, sufragantes fallecidos, suplantadores y suplantados y jurados de votación que incurrieron en fraude electoral, así como las zonas, puestos y mesas en que tuvieron lugar tales irregularidades. Asimismo, explicó que:

(i) En relación con los trashumantes, aclaró que de los 989 que se enlistaron en la tabla aportada con la adición de la demanda, 69 ya se encontraban identificados y su inscripción corregida por sendas resoluciones proferidas por el CNE; 784 no fueron reportados por dicha entidad, 49 no se encuentran relacionados en el Archivo Nacional de Identificación- ANI y 59 corresponden a documentos de identificación inválidos porque su número tiene más de 10 dígitos. También destacó que la RNEC depuró el censo electoral, en atención a los actos administrativos expedidos por el CNE sobre esta materia.

¹ Fol. 51 vuelto.

² Fol. 67.





(ii) Frente a los fallecidos que supuestamente votaron, reiteró la actualización realizada por la RNEC al censo electoral de acuerdo con los datos que reposan en el ANI, en particular, en cuanto a las novedades de «cancelación de cédulas de ciudadanía por muerte», de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 1260 de 1970 «por el cual se expide el estatuto del Registro Civil de las Personas», título VII sobre «el registro de defunciones» y el Decreto 0019 de 2012 «por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la Administración Pública», artículo 23, referido a la «Administración de la base de datos del registro civil de defunción».

(iii) En cuanto a las conductas reprochadas de los jurados de votación por doble votación y suplantación de electores, insistió en que no se encuentran demostradas y tampoco comprometen el proceder de la entidad que, a través de los registradores municipales del Estado Civil realizaron el sorteo para su designación, de acuerdo con el censo electoral, del listado de empleados públicos y privados de su correspondiente circunscripción, luego de lo cual éstos obran con total independencia y, como en cualquier actividad humana, son susceptibles de incurrir en error.

(iv) Respecto de la diferencia superior al 10% entre la votación recogida en la elección de los diputados a la Asamblea de Chocó y la del gobernador del departamento, enfatizó que los electores en ejercicio de su libre albedrío bien pueden optar por sufragar en una más no en la otra o en ambas o en ninguna, sin que esto configure un vicio o defecto sino una expresión legítima de la libertad del sufragante, por lo que no es cierta la afirmación del señor César Eduardo Romero Estrada referida a que los resultados globales de ambas elecciones deben coincidir en forma idéntica.

(v) Finalmente, aclaró que los formularios E-11 contienen datos sensibles de los ciudadanos que se encuentran enlistados como votantes, por lo que a la RNEC le está prohibido publicarlos o permitir la obtención de copias o reproducciones de su contenido.

A partir de los anteriores argumentos, la autoridad electoral elevó las siguientes excepciones: (i) «Inepta demanda por impetrar cargos genéricos y abstractos»; (ii) «De la primacía del principio de legalidad de los actos administrativos objeto de control»; y (iii) «Los cargos imputados son ajenos a la RNEC».

Por medio de auto del 24 de agosto de 2020, el magistrado sustanciador abordó el estudio de la primera de estas, por tratarse de una excepción previa, luego de haberse surtido el traslado correspondiente, entre el 28 de febrero y el 3 de marzo del mismo año, sin que el demandante se pronunciara. En ese orden, resolvió declararala probada «(...) únicamente frente al ítem “iii)” referente a la suplantación de electores cuyos cupos numéricos no se encontraban vigentes por fallecimiento». Lo anterior, «habida cuenta que tan solo se precisa que dicho vicio “se desprende del comparativo que presentaremos oportunamente y el cual



deberá elaborar la organización electoral confrontando los nombres de los sufragantes, relacionados en el formulario E-11 contra el Archivo Nacional de Identificación”», pero sin indicar un solo caso particular en el que se haya configurado tal irregularidad.

2.2. Señor Ariel Palacios Calderón

A través de memorial del 27 de febrero de 2020³, el demandado contestó el libelo inicial en el sentido de oponerse a sus pretensiones por estimarlas infundadas. Como sustento de lo anterior, formuló una excepción de mérito que denominó «*Inexistencia de nulidad electoral*», en la que expuso de forma amplia y detallada la línea jurisprudencial de esta Sala en materia de trashumancia como causal de por la que acusa la legalidad del acto censurado y de los mecanismos de contradicción con los que cuentan los candidatos, sus apoderados y testigos electorales para corregir las irregularidades que se presentan en sede de escrutinios, inclusive la conducta fraudulenta o yerros en que puedan incurrir los jurados de votación, a fin de salvaguardar la voluntad del elector.

De esta manera, resaltó que el concepto de residencia electoral es amplio y atomizado, de modo tal que abarca no solo el lugar de asiento o habitación del sufragante sino también la sede de sus negocios, empleo, ejercicio profesional y, en general, el municipio donde encuentra arraigo o interés, por lo cual la inscripción de su cédula de ciudadanía en el censo está revestida de la presunción de legalidad, de modo tal que, a su juicio, con el solo cruce de información con las bases de datos del SISBEN y FOSYGA no basta para desvirtuarla.

Adicionalmente, señaló que los cargos de la demanda carecen de soporte probatorio en la medida en que son producto de la invención de la parte actora al suponer de forma poco realista que los jurados de votación de las diferentes mesas ubicadas en la circunscripción de Chocó estaban aliados para favorecer al demandado en su aspiración a gobernador del departamento, mediante la trashumancia, suplantación de electores y doble votación como estrategia sistemática para sumarle sufragios viciados con el propósito de alterar el resultado de los comicios y declararlo ganador en contra de la verdad electoral.

Sobre este último punto, enfatizó que durante el procedimiento de escrutinios no se presentaron reclamaciones ni solicitudes de recuento de votos o de saneamiento de nulidad con base en las presuntas irregularidades alegadas en esta sede judicial y tampoco existen denuncias ante la Fiscalía General de la Nación ni quejas ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías o las autoridades electorales ni investigaciones iniciadas de oficio por los hechos que se narran en la demanda, lo que estimó como un claro indicio de que nunca ocurrieron.

³ Ver historial de actuaciones en SAMAI, índice No. 27



3. Audiencia inicial

El 30 de septiembre de 2020, se llevó a cabo la audiencia inicial (arts. 282 y 180 del CPACA), de forma virtual, según la programación indicada por auto del 18 de los mismos mes y año. Con la anuencia de los asistentes, a saber, los apoderados de la parte demandante, demandada, la RNEC, el CNE, el señor Ariel Palacios Calderón y la agente del Ministerio Público, se fijó el litigio en los siguientes términos:

Así las cosas, el litigio se contrae a determinar si el Acta Parcial del Escrutinio General del 13 de noviembre de 2019, por medio de la cual se declaró la elección del Gobernador del Departamento del Chocó para el período 2020-2023, está incurso en las causales de nulidad general de infracción a norma superior y expedición irregular y la específica de que trata el numeral 3º, esto es, que los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales, por cuanto se aduce que en el certamen electoral se presentaron las siguientes irregularidades: **i)** suplantación de electores, referido específicamente el caso de la señora Yesica Paola Moreno Pacheco, identificada con cédula de ciudadanía No. 35.896.010, quién debía votar en la Zona 90, Puesto Mega Colegio Mia, Mesa 0006; **ii)** doble votación por parte del jurado Giklyf Yokir Jiménez Asprilla, con documento No. 1.077.426.198, quien presuntamente ejerció su derecho en las mesas 5 y 18 del Puesto Universidad Tecnológica, ubicado en la Zona 03 y, **iii)** diferencia mayor al 10% entre las votaciones registradas para la Asamblea Departamental y la Gobernación del Chocó.

De igual manera, se determinará si el acto acusado está incurso en la causal especial del artículo 275 del CPACA, numeral 7º en el que se establece que tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción, por cuanto aduce que se configuró la denominada trashumancia electoral, conforme a los registros indicados en el archivo en Excel que se allegó con la demanda, en el cual se precisan los números de cédulas de ciudadanía de los presuntos trashumantes, así como las zonas, puestos y mesa correspondientes a los municipios de Bagadó, Bajo Baudó y Rio Sucio en los que se dice se presentó dicha irregularidad.

En ese orden, el magistrado sustanciador dispuso que se tuvieran como pruebas las documentales aportadas como anexos a la demanda y la contestación de la RNEC y, a su vez, decretó las solicitadas por las partes que encontró conducentes, pertinentes y útiles.

Por último, estableció que la audiencia de pruebas tendría lugar el 16 de octubre de 2020, a las 9:00 am, bajo la misma modalidad.

4. Audiencia de pruebas

En la fecha y hora señalados, se celebró la diligencia de que trata el artículo 285 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 181 *ejusdem*, en la que se incorporaron al proceso los medios de convicción allegados oportunamente, de conformidad con lo ordenado en la audiencia inicial y, además se requirió a: **(i)** la RNEC; **(ii)** el Departamento Nacional de Planeación y la Administradora de los



Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES; y **(iii)** las Alcaldías de los municipios de Bagadó, Bajo Baudó y Río Sucio (departamento del Chocó) para que aportaran las pruebas faltantes.

Para tal efecto, se extendió la actuación por un plazo de 15 días y se decidió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, para que, en su lugar, se formularan por escrito, según lo previsto en el artículo 181 del CPACA⁴. Dentro de esa oportunidad procesal las autoridades enlistadas remitieron las pruebas decretadas a través de sendos oficios recibidos en la Secretaría de esta corporación por vía de correo electrónico.

5. Alegatos de conclusión

En cumplimiento de lo anterior, se surtió el traslado correspondiente entre los días 10 y 24 de noviembre de 2020, término dentro del cual se pronunciaron tanto el demandante como el demandado y el CNE, tal como pasa a reseñarse.

5.1. El señor César Eduardo Romero Estrada

En memorial recibido el 17 de noviembre de 2020, el apoderado del demandante precisó que en el proceso solo se deben verificar las siguientes acusaciones: **(i)** Trashumancia electoral, conforme a los registros mencionados en el archivo de Excel que se adjuntó como anexo a la demanda. **(ii)** Suplantación de electores en relación con el caso concreto de la señora Yesica Paola Moreno Pacheco en la zona 90, Puesto del Megacolegio Mía, Mesa 06 de Quibdó. **(iii)** Doble votación por parte del jurado Giklyf Yokir Jiménez Asprilla, quien sufragó en la zona 03, puesto de la Universidad Tecnológica, mesas 5 y 18 del mismo municipio. **(iv)** Diferencia mayor al 10% entre las votaciones registradas para los diputados a la Asamblea del Chocó y el gobernador del departamento, lo cual aclara que configura una causal de recuento de votos, en los términos del artículo 164 del Código Electoral.

Adicionalmente, en cuanto a la prueba de la trashumancia, manifestó su preocupación por la disparidad de criterios existente entre el estándar aplicado por el CNE y el del juez electoral; en particular, criticó la forma flexible en que este último ha extendido el concepto de residencia electoral hasta abarcar cualquier municipio en que el sufragante tenga algún arraigo o interés, por lo que solicita que en este caso se acoja la posición según la cual es suficiente con demostrar que el ciudadano ejerció su derecho al voto en un municipio distinto de aquel en el que se encuentra afiliado al régimen subsidiado del Sistema General de seguridad Social en Salud, para que aquel sea anulado por esta causal.

⁴ Sobre los registros que presentó la parte actora y que en lo que respecta a los cargos de trashumancia y suplantación, forman parte de esta providencia, como Anexo 1.



Por último, en relación con el principio de eficacia del voto, señaló que aún si se acreditara la trashumancia en la totalidad de registros impugnados, no sería suficiente para obtener la declaratoria de nulidad de la elección en virtud del principio de distribución ponderada que procede para examinar su incidencia en el resultado de los comicios y, en consecuencia, concluyó:

A partir del resultado final, la diferencia entre el Gobernador elegido y el que sigue en votación fue de 9.074 votos, lo que indica que NO se realiza algún cambio en la votación; pues, luego de efectuarse la distribución ponderada, sigue una diferencia sustancial de votos a favor del demandado.

Ante lo expuesto y por virtud del principio de eficacia del voto, consagrado en el numeral 3º del artículo 1º del Código Electoral, las irregularidades que se presentaron en el escrito de demanda electoral y de acuerdo a la fijación del litigio efectuado, no afectan el resultado de los comicios por lo que NO se debe disponer la nulidad del acto que declara la elección. Lo anterior lo hacemos con el mayor respeto a mi poderdante pero la realidad nos indica lo contrario a lo que se pretende en el presente caso.

De esta manera, sus alegaciones se dirigen específicamente a que se desestimen las pretensiones del libelo inicial.

5.2. El señor Ariel Palacios Mendoza

En escrito remitido el 23 de noviembre de 2020, el apoderado del demandado solicitó que se declare probada la excepción de mérito que elevó en su contestación de la demanda, bajo el rótulo de «Inexistencia de nulidad electoral», para lo cual reiteró y profundizó la línea jurisprudencial de la Sección sobre trashumancia electoral.

Además, destacó frente a la valoración de los medios de convicción obrantes en el expediente, que a su juicio las bases de datos del SISBEN y FOSYGA no son las únicas fuentes que permiten constatar que la residencia electoral de los votantes se corresponda con el municipio en el que tienen su arraigo o interés, por lo que no resultan conducentes ni suficientes para tal efecto.

En este sentido, cerró su intervención enfatizando que la parte actora no demostró las irregularidades alegadas en el procedimiento de votación y escrutinio ni tampoco su eventual impacto en el resultado de la elección, teniendo en cuenta que:

Los votos obtenidos entre el candidato ganador Dr. ARIEL PALACIOS CALDERON (73.558) y el segundo en votación Dr. PATROCINIO SANCHEZ MONTESDE OCA, (64.484) fue de (9.074) votos, de suerte que la incidencia en la votación, aplicando la lógica, debieron ser superiores a dicha cifra, siempre y cuando se hubiere demostrado las supuestas irregularidades sin las cuales el resultado electoral fuera sido diferente.

En consecuencia, sostiene que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto acusado, reforzada por el principio de eficacia del voto.





5.3. El Consejo Nacional Electoral

El 24 de noviembre de 2020, se pronunció el CNE a fin de solicitar que se nieguen las pretensiones de la parte actora por cuanto, en su entender, de lo expresado y acreditado en el plenario no se vislumbra ninguna de las causales de nulidad electoral invocadas como sustento de aquellas.

Específicamente, en relación con el cargo por trashumancia, consideró que no se demostraron los presupuestos para su configuración, a saber: **(i)** que el supuesto trashumante no sea morador ni tenga asidero regular en el municipio en el que votó; **(ii)** que allí no ejerza profesión u oficio ni tenga negocio o empleo; y **(iii)** que los sufragios así viciados tengan incidencia directa y trascendente en la elección.

Agregó que el juez no puede entrar a suplir tales defectos materiales de la demanda en ejercicio de sus facultades de instrucción del proceso, pues violaría el carácter rogado de la jurisdicción contencioso-administrativa y el principio dispositivo que rige sus diferentes medios de control en contra del debido proceso y el derecho de defensa de la parte pasiva.

5.4. La Registraduría Nacional del Estado Civil

El 25 de noviembre de 2020, la RNEC remitió sus alegatos de conclusión, estando vencido el término de traslado para tal efecto, es decir, extemporáneamente.

6. Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante esta corporación formuló el concepto No. 257 del 24 de noviembre de 2020 en el que se opuso a la prosperidad del petitorio de la demanda, con base en los siguientes argumentos principales:

(i) El estudio de los cargos por suplantación de la señora Paola Moreno Pacheco y doble votación del jurado Giklyf Yodir Jiménez Asprilla carece de incidencia en la elección del señor Ariel Palacios Mendoza como gobernador de Chocó, en la medida en que se trata únicamente de dos sufragios controvertidos frente a una diferencia de 9.074 entre este y quien ocupó el segundo lugar en esa contienda.

(ii) La acusación por existir una diferencia igual o superior al 10% entre la votación para elegir diputados a la Asamblea y gobernador de dicho departamento, se basa en una causal de recuento, en los términos del artículo 164 del Código Electoral, que resulta inaplicable al caso, porque está en desuso a partir de la implementación de la tarjeta electoral en reemplazo de las papeletas y, además, está prevista para tal porcentaje de disparidad entre listas para distintas corporaciones más no entre estas y un cargo uninominal.





(iii) El fenómeno de la trashumancia se debe analizar desde la relación material de los votantes con el territorio que hace parte de la circunscripción correspondiente que, en el presente asunto, es el departamento del Chocó. A su vez, observa el Ministerio Público que de los 13.424 registros acusados, 290 están repetidos, por lo que la cifra global es de 13.134, de los cuales 9.617 se encuentran ubicados en algún municipio de dicho ente territorial, según la información allegada por la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, por lo que solo en 3.517 no existe el vínculo legalmente exigido para validar el domicilio electoral. Al respecto, concluye que aun luego de anular tales sufragios, el elegido no variaría, debido a que: «*En efecto, el demandado fue electo con 73.558 votos, al descontar los 3517 de los cuales no se encuentra alguna coincidencia, por lo menos con el registro de la ADRES, la votación sería de 70.041, por lo que el resultado electoral seguiría siendo el mismo*». Por tanto, concluye que esta última censura tampoco está llamada a prosperar por falta de incidencia en el resultado final de los comicios.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 14° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011⁵ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta es competente para conocer, en única instancia, del proceso de la referencia.

2. Acto demandado

Se controvierte la legalidad del formulario E-26 GOB del 27 de octubre de 2019, por medio del cual se declaró la elección del señor Ariel Palacios Calderón como gobernador del departamento de Chocó, periodo constitucional 2020-2023.

3. Problema jurídico

De acuerdo con la fijación del litigio, la Sala procederá a establecer si el acto electoral acusado está viciado por las causales genéricas de nulidad del artículo 137 del CPACA por infracción de norma superior y expedición irregular, así como las específicas de nulidad electoral del artículo 275 *ejusdem* por falsedad en documentos electorales (numeral 3) y trashumancia (numeral 7), a partir de las censuras formuladas en su contra por la parte actora, a saber, la presunta: **(i)** diferencia superior al 10% entre la votación para las elecciones de diputados a la Asamblea del Chocó y las de gobernador del departamento; **(ii)** suplantación de la sufragante Paola Moreno Pacheco en la zona 90, puesto del Megacolegio Mía,

⁵ Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en Única Instancia: “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos (...) 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”



mesa 06 del municipio de Quibdó; **(iii)** doble votación del jurado Giklyf Yokir Jiménez Asprilla en la zona 03, puesto de la Universidad Tecnológica, mesas 05 y 18 del mismo ente territorial; y **(iv)** trashumancia en 13.424 registros impugnados.

Así entonces, con el fin de emitir un pronunciamiento de fondo que resuelva este asunto, se analizará a continuación: **(i)** el procedimiento de escrutinio en elecciones populares; **(ii)** la diferencia del 10% o más entre la votación de distintas corporaciones, para abordar el estudio del caso concreto **(iii)** la suplantación de electores; **(iv)** la doble votación de jurados; y **(v)** la trashumancia.

4. El procedimiento de escrutinio en elecciones por voto popular⁶

Las garantías del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, rigen tanto en el ámbito judicial como en el administrativo y también en el electoral, como parámetro de control de legalidad de la actuación de las autoridades, en armonía con los principios que rigen la función pública, enlistados en el artículo 209 *ejusdem*, entre los cuales se destaca el de celeridad, en virtud del cual, el diseño de cualquier procedimiento para la toma de decisiones por parte de los servidores públicos debe estar estructurado a través de etapas, diferenciadas y sucesivas, que han de agotarse dentro de plazos razonables, bajo el principio de preclusividad, evitando dilaciones injustificadas y, a la vez, salvaguardando el derecho de contradicción. Al respecto, esta sección ha explicado que:

(...) no comparte la idea de que pueda existir un procedimiento que no obstante tener fijadas unas etapas o fases, quede librada a la voluntad de los interesados la oportunidad en que decidan ejercer sus derechos o adelantar ciertos trámites, ya que esa posibilidad además de desquiciar la estructura lógica y consecutiva de cada procedimiento, conduciría a la incertidumbre sobre el momento en que culminaría la actuación, pues bastaría una petición formulada en una de las últimas fases para que lo actuado se retrotrajera a fases iniciales.⁷

En este marco general, el Código Electoral y la Ley 1475 de 2011, regulan el procedimiento de escrutinio que debe adelantarse para declarar una elección por voto popular, señalando cada una de sus fases, las autoridades que las dirigen, los derechos y deberes de quienes intervienen en ellas, el marco adjetivo y sustantivo de sus actuaciones, las decisiones que se deben tomar y los recursos que proceden en su contra, entre otros aspectos que brindan seguridad jurídica para garantizar la transparencia e igualdad entre los candidatos en la contienda electoral, así como la soberanía popular expresada en el voto.

Así, en el artículo 142 del Decreto 2241 de 1986, modificado por el artículo 12 de la Ley 6 de 1990, se establece que el primer paso del escrutinio está en cabeza de los jurados de votación, quienes deben computar los votos depositados en su

⁶ Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 29 de abril de 2021, rad. 11001-03-28-000-2018-00106-00 (AC), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 13 de noviembre de 2014, exp. 11001-03-28-000-2014-00046-0, M.P. Alberto Yepes Barreiro.





respectiva mesa y plasmar los resultados en los ejemplares del formulario E-14, debidamente suscritos por ellos; por otra parte, están autorizados para atender de forma inmediata las solicitudes de recuento a que haya lugar y para recibir las reclamaciones que deban ser decididas ulteriormente por las comisiones escrutadoras.

Por su parte, en el artículo 163 se determina el rol de estas últimas, bien sean distritales, municipales o auxiliares y zonales (cuando por el tamaño de la circunscripción electoral sea necesario zonificarla), especificando que tienen el deber de verificar el estado de los documentos electorales que reciben, proceder al recuento de votos en caso de encontrar en ellos borrones, tachaduras o enmendaduras, practicar el escrutinio con base en los datos de los formularios E-14 y consolidarlos en los formularios E-24, que contienen entonces la información mesa a mesa de cada puesto de votación dentro de su circunscripción.

También tienen la competencia para resolver las reclamaciones y solicitudes de saneamiento que se presenten contra el escrutinio adelantado y su decisión es pasible del recurso de apelación que se surte ante la comisión escrutadora departamental, a la que deben remitir también aquellas peticiones sobre las cuales no se alcanzó un acuerdo entre sus integrantes sobre la forma en que debían tramitarse y resolverse; y si no se interponen tales mecanismos de contradicción, tienen el deber de declarar las elecciones de las autoridades del orden que corresponda, bien se trate de alcaldes, concejales y ediles (arts. 164, 166 y 167 del CE).

Ahora bien, en los artículos 180 y ss. *ejusdem* se fijan las reglas para la realización de los escrutinios generales, a cargo de los delegados del CNE que integran las comisiones escrutadoras departamentales, que se concretan en practicar los escrutinios del departamento respectivo con base en las actas elaboradas por las comisiones escrutadoras distritales y municipales (en esta fase solo procede el recuento de votos emitidos en una mesa cuando la comisión escrutadora distrital o municipal se hubiera negado a hacerlo en la fase anterior y tal decisión hubiera sido objeto del recurso de apelación en forma oportuna y fundada); resolver en primera instancia las reclamaciones, solicitudes de saneamiento y recursos que se formulen por los candidatos, testigos y apoderados de las agrupaciones políticas contra los escrutinios de las comisiones escrutadoras distritales y municipales; y conceder ante el CNE las apelaciones que se formulen en contra de sus decisiones y declarar la elección de las autoridades pertenecientes al nivel departamental (gobernadores, diputados y representantes a la Cámara), cuando hubiere lugar a ello.

Finalmente, se encuentran los escrutinios asignados al CNE por el artículo 187 del Código Electoral y el artículo 265.8 de la Constitución Política, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo No. 01 de 2009, autoridad que opera como órgano de cierre, al que le está asignada la competencia para resolver en segunda instancia las apelaciones contra las decisiones de sus delegados o los





desacuerdos entre ellos en las comisiones escrutadoras departamentales y, en ese caso, declarar la elección de las autoridades del orden departamental o el alcalde mayor de Bogotá, así como las del orden nacional por vía directa (presidente, vicepresidente, cámara internacional y senadores).

En este orden, es menester concluir que el procedimiento de escrutinio, que adelantan las distintas autoridades electorales enunciadas se rige por los principios de preclusión, celeridad, contradicción, doble instancia, consecutividad, publicidad y transparencia, entre otros, en tanto que estas actúan como escrutadoras y, simultáneamente, como superior jerárquico de las comisiones del nivel que le precede, siendo el CNE el órgano de cierre, como máxima autoridad de este procedimiento, cuya competencia se despliega por diversas vías, según se trate de una elección del orden nacional o departamental.⁸

Ahora bien, dentro de las garantías del debido proceso, se destaca también el derecho de defensa que la legislación electoral materializa en distintos mecanismos de contradicción que proceden contra las decisiones que adoptan las autoridades electorales, en las fases o etapas del escrutinio, para efectos de enmendar los errores en que ellas puedan incurrir y controlar la legalidad de sus actuaciones, a fin de asegurar que los resultados de los comicios se correspondan con la realidad y, a su vez, salvaguardar la eficacia del voto.

5. Diferencia del 10% o más entre la votación de las listas de una misma agrupación política para la elección de distintas corporaciones.

El artículo 164 del Código Electoral establece la competencia de las comisiones escrutadoras de realizar el recuento de votos de una determinada mesa, a petición debidamente fundada de los candidatos, sus representantes y los testigos electorales y apoderados de las agrupaciones políticas. A su vez, en su inciso segundo, se señalan dos supuestos de hecho en los cuales aquella facultad deviene en imperativa para las autoridades electorales sin que puedan negar las solicitudes en ese sentido, esto es, cuando: **(i)** exista una diferencia del 10% o más en la votación de una misma colectividad para corporaciones públicas distintas; o **(ii)** se presenten tachaduras o enmendaduras en el formulario E-14 o cualquier otra circunstancia que genere una duda razonable sobre los resultados del cómputo realizado por los jurados de votación. Al respecto, la referida norma señala:

ARTICULO 164. Las comisiones escrutadoras, a petición de los candidatos, sus representantes o de los testigos electorales debidamente acreditados, podrán verificar el recuento de los votos emitidos en una determinada mesa. La solicitud de recuento de votos deberá presentarse en forma razonada y de la decisión de la comisión se dejará constancia en el acta.

Estas comisiones no podrán negar la solicitud de recuento cuando en las actas de los jurados de votación aparezca una diferencia del diez por ciento (10%) o más

⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, rad. 11001-03-28-000-2018-00081-00 (acumulado), M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. *Numeral 2.5.3.*





entre los votos por las listas de candidatos para las distintas corporaciones públicas que pertenezcan al mismo partido, agrupación o sector político. Tampoco podrá negar la solicitud cuando en las actas de los jurados aparezcan tachaduras o enmendaduras en los nombres de los candidatos o en los resultados de la votación, o haya duda a juicio de la comisión, sobre la exactitud de los cómputos hechos por los jurados de votación.

Verificado el recuento de votos por una comisión escrutadora, no procederá otro alguno sobre la misma mesa de votación.

Lo anterior con la finalidad de preservar la eficacia del voto, de modo tal que el resultado final de los escrutinios refleje fielmente la voluntad del elector y, en este orden, su propósito es enmendar oportunamente los errores en que puedan incurrir los jurados de votación al diligenciar las actas de mesa, como expresión del principio participativo en que se funda el modelo de Estado democrático colombiano, previniendo eventuales nulidades. Por consiguiente, la presentación de la respectiva reclamación, por primera vez, se debe hacer ante la autoridad que legalmente tenga la competencia para disponer los ajustes o correcciones a los que haya lugar, de modo tal que en primer lugar: *«(...) la solicitud de recuento por diferencia igual o superior al 10% en mesas debe impetrarse ante los jurados de votación o ante la Comisión Escrutadora Auxiliar porque, precisamente, están referidas a los hallazgos detectados sobre tal punto en las mesas de votación»*.

De esta manera, la jurisprudencia de la Sección ha especificado los requisitos de forma y procedibilidad (legitimidad, justificación y oportunidad) que deben cumplir las solicitudes de recuento de votos, elevadas al amparo de la causal bajo estudio, para que surja el deber jurídico de conocerlas de fondo en cabeza de las autoridades electorales (jurados de votación y comisiones escrutadoras), a saber:

Se señala que la referida norma condiciona la procedencia de la solicitud de recuento por diferencia del 10% o más entre corporaciones de un mismo partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, al cumplimiento de dos requisitos de tipo formal: **(i)** la legitimidad de quien la presenta: los candidatos, sus representantes o los testigos electorales debidamente acreditados –únicamente–; y **(ii)** la justificación, por lo cual se exige que la solicitud se presente de forma razonada. Luego entonces, cuando la solicitud de recuento incorpore los aludidos requisitos, las comisiones no podrán negarse a ello.

Ahora bien, conforme con la normativa vigente, previo a la revisión de los anteriores requisitos, debe tenerse en cuenta que la oportunidad para presentar la solicitud de recuento de votos a que se refiere el artículo 164 del CE se rige por el principio de preclusividad, así: en primer lugar, durante el escrutinio que realizan los jurados de votación en la mesa; en segundo lugar, ante las comisiones escrutadoras auxiliares, municipales o distritales; y en tercer lugar, ante los Delegados del Consejo Nacional Electoral, cuya competencia, valga decir, se activa, en estos casos, tratándose del escrutinio general –que es el caso que ocupa la atención de Sala–, solamente cuando las comisiones escrutadoras



auxiliares, municipales o distritales hubieran negado el recuento y esa decisión hubiera sido apelada.

De acuerdo con lo anterior, es claro que cuando la demanda se funda en causales de recuento de votos por diferencias del 10% o más en la votación obtenida por una lista perteneciente a una misma agrupación política en los comicios de diferentes corporaciones públicas o por tachaduras, borrones o enmendaduras en las actas de escrutinio, resulta menester impugnar no solo la legalidad del acto de elección sino también la de los actos proferidos por las autoridades electorales en respuesta a las solicitudes justificadas en aquellas. Por tanto, su examen integra la verificación de las mesas acusadas junto con el examen de legalidad de las resoluciones correspondientes, de modo tal que en aquellos eventos en que concurren la configuración de la causal en que se funda la solicitud de recuento y alguno de los vicios genéricos de validez del acto que la niega, procede la declaratoria de nulidad.

6. Suplantación de electores

Pese a la trascendencia de la suplantación de sufragantes como cargo de nulidad electoral, no existe definición legal al respecto en el régimen jurídico colombiano, más allá de su tipificación penal al sancionar a quien: «*suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, refrendo, consulta popular, o revocatoria del mandato (...)*», según las voces del artículo 391 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 41 de la Ley 1142 de 2007.

En consecuencia, el contenido y alcance de este fenómeno ha debido ser fijado por la jurisprudencia de esta Sala Electoral en relación no sólo con su conceptualización sino también con las diversas modalidades que pueden configurarlo y las que no, inclusive en el ámbito de los nuevos mecanismos electrónicos implementados para prevenirlo.

Para tales efectos, es necesario explicar cómo se surte el procedimiento de validación de la identidad de los electores en la actual codificación electoral colombiana, que consagra en cabeza de los jurados de votación la competencia para verificar que el ciudadano que se presenta en las urnas está habilitado para sufragar. Al ejercerla, deben exigirle que se identifique mediante la exhibición de su cédula de ciudadanía y biométricamente, cuando sea del caso. Enseguida, se procede a constatar que su nombre y apellidos se encuentren inscritos en la lista de votantes. Finalmente, se transcriben estos datos personales frente al número de identificación pre-impreso en el formulario E-11. El desconocimiento de cualquiera de estas prescripciones puede configurar el cargo de suplantación de electores.





Ahora bien, la suplantación se enmarca en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, porque en tal hipótesis los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad, debido a que quienes aparecen ejerciendo el derecho al voto no son quienes legalmente podían hacerlo. Por tanto, esta modalidad de fraude ha sido considerada como una causal específica de nulidad de los actos de elección por falsedad de las actas que hacen parte del escrutinio, en cuanto implica que en ellas se contabilizan votos ilegalmente depositados para obtener un resultado distinto al que corresponde a la voluntad legítima del electorado.

Así entonces, se computarían votos que no fueron depositados en las urnas por el titular de ese derecho, lo cual se traduce en marcaciones espurias que van a ser sumadas en el acta E-14 y posteriormente en los formularios E-24 y E-26, en el que se declara la elección.

Por último, vale explicar que para que este cargo de nulidad por suplantación de electores se considere debidamente formulado es necesario no sólo que el demandante suministre la zona, puesto y mesa donde la irregularidad que alega tuvo ocurrencia, sino que es menester que individualice a los presuntos suplantados, identificándolos con su número de cédula de ciudadanía, y que señale a quiénes figuran como suplantadores mediante la indicación de sus nombres y apellidos. Lo anterior, por cuanto para establecer la veracidad de esa irregularidad y si es constitutiva o no de falsedad, se examina si existe inconsistencia entre el nombre que aparece consignado en el formulario E-11 y el del titular de la cédula que figura en el Archivo Nacional de Identificación (ANI) o en el censo electoral.

Así entonces, ha sido reiterada la tesis según la cual para deducir la falsedad de un registro por inconsistencia entre el nombre registrado en el formulario E-11 y el nombre del titular de la cédula de ciudadanía, resulta necesario analizar individualmente cada situación planteada en la demanda para determinar si realmente se trata de un caso de fraude, o por el contrario, la equivocación es atribuible a un error de los jurados de votación. Sobre el tema anotado, la jurisprudencia de la Sala⁹ ha sostenido que la determinación de los hechos en que consiste la suplantación de electores implica el señalamiento de las circunstancias de tiempo, modo, lugar y personas que en ella incurrieron.

Por su parte, esta Sección también ha precisado¹⁰ algunos eventos en los cuales se encuentran inconsistencias en la información consignada en tales actas de escrutinio que, sin embargo, no implican falsedad alguna en los documentos electorales, en cuanto no son producto de la suplantación de electores sino de errores de los jurados de votación al momento de diligenciar el formulario E-11 que no alteran el resultado de la elección, por ejemplo cuando: **(i)** Equivocan la casilla en la que se debe escribir el nombre del votante. **(ii)** Al digitar el nombre

⁹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 24 de abril de 2021, Rad. 2020-00004-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, Rad. 2018-00081-00 (AC). Sentencia del 9 de febrero de 2017, Rad. 2014-00112-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.





del votante, no se hace en debida forma ya que se modifica su orden. **(iii)** Trastocan el orden del número de cédula. **(iv)** Se detalla en dos casillas el mismo nombre, pero se deja la salvedad.

Por manera que no todo error en el diligenciamiento del registro de votantes debe ser tenido como una irregularidad configuradora de la causal de nulidad consagrada en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, dado que al ser una actuación humana puede estar precedida de inconsistencias que son claramente identificables como tales por no tener como finalidad modificar los resultados de la mesa.

7. La doble votación de los jurados

El artículo 76 del Código Electoral dispone, como regla general, que cada ciudadano: «(...) sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral», mientras que el artículo 101 de la misma normativa *ibídem* contiene una prescripción especial, según la cual «Cuando los jurados de votación ejerciten el derecho al sufragio deberán hacerlo en la mesa donde cumplan sus funciones» (subrayado fuera del original), lo que no deja lugar a dudas frente a que para estos últimos rige con carácter excluyente esta última norma.

No obstante, esta regulación dual abre la posibilidad para que, en la práctica, los jurados de votación incurran en doble votación, al sufragar en la mesa en que se encuentran inscritos como ciudadanos, a partir del censo electoral y también en la que se encuentran registrados como jurados, lo que constituye una irregularidad sustancial que anula su voto, en la medida en que la voluntad unívoca del legislador es que cada elector ejerza su derecho al sufragio por una sola vez y en una sola mesa, como expresión de los principios de universalidad e igualdad del voto, que sustentan el marco representativo de nuestro modelo electoral.

En este sentido, el inciso segundo del artículo 83 *ejusdem* faculta a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que realice un control sobre la lista de sufragantes una vez culminen los escrutinios, con el propósito de establecer casos de doble o múltiple votación y formular entonces las quejas y denuncias correspondientes ante las autoridades, por tratarse de una conducta fraudulenta tendiente a alterar indebidamente el resultado de la elección, la cual se configura bajo dos supuestos de hecho específicos, a saber, cuando:

i) los jurados ejercen su derecho al sufragio tanto en la mesa donde fueron designados para cumplir su función y a su vez en el lugar donde se encuentra inscrita su cédula en el censo electoral o, ii) cuando permiten el ejercicio múltiple del derecho al voto de un ciudadano, afectándose con ello el equilibrio del proceso electoral, dado que se transgrede el principio según el cual los ciudadanos ejercen su derecho en igualdad de condiciones, esto es, un ciudadano un voto¹¹. (Subrayado fuera del original)

¹¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 13 de diciembre de 2016, Rad. 41001-23-33-000-2015-00498-01, M.P. Rocío Araújo Oñate



En el presente asunto, se analiza únicamente la primera de estas modalidades, que se presenta cuando los jurados de votación, valiéndose de su condición de tales, ejercen su derecho al voto de forma múltiple, atentando contra la verdad electoral para producir un desequilibrio en los comicios, por cuanto su voluntad como sufragantes así expresada tiene un peso mayor frente a la del resto de ciudadanos, lo que configura la causal de nulidad del artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011, al igual que sucede con la suplantación de electores recién explicada. En ese orden, tal como ha señalado la jurisprudencia de tiempo atrás:

En conclusión, al ser la suplantación de electores y la múltiple votación una de las varias modalidades existentes de falsedad electoral, se tienen como causales de nulidad que conllevan a que los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad, enmarcándose así en lo normado por el numeral 3º del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...).

Por último, es menester aclarar que para efectos de demostrar su ocurrencia, en sede de nulidad electoral, el demandante debe especificar en su libelo inicial el municipio, zonas, puestos y mesas en que se produjo este fenómeno, e individualizar, con el nombre y número de cédula, a los jurados de votación que incurrieron en dicha conducta prohibida, lo cual deberá cotejarse con la información consignada en los formularios E-11 correspondientes.

8. La trashumancia electoral

La figura de la trashumancia como vicio electoral se ha entendido como la «acción de inscribir la cédula para votar por un determinado candidato u opción política en un lugar distinto al que se reside o en el que se encuentre un verdadero arraigo o interés»¹²; lo cual, además de tener una implicación en el marco de tales procesos, puede conllevar a la imposición de sanciones de tipo penal y el objetivo del establecimiento legal de la causal no es otro que se respete la autodeterminación de los ciudadanos en la resolución de los asuntos propios y que sean éstos quienes decidan sus autoridades y demás cuestiones inherentes al proceso de elección, con sustento en los principios rectores que, entre otros aspectos, buscan asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

La Sala señaló que, para entender el fenómeno de la trashumancia electoral, era necesario remontarse a la Ley 6º de 1990, que, entre otras disposiciones, modificó los artículos 76 y 77 del Código Electoral (D.2241/86), a efectos de indicar que “[a] partir de 1988 el ciudadano sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral. Permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo (...) mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar.”.

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 9 de febrero de 2017, Rad. 2014-00112-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.





Así mismo, al artículo 316 de la Constitución Política de 1991, establece que: «*en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio*», lo cual impone un vínculo necesario entre la votación a realizar y la residencia del sufragante, que al mismo tiempo, prohíbe la inexistencia de esa relación; no obstante, dicha normativa superior, no contiene una definición sobre el término residencia ni explica la consecuencia de su desconocimiento, por lo que entra a jugar un papel muy importante el desarrollo legal de la preceptiva y la jurisprudencia sobre la causal especial de nulidad, de acuerdo con lo preceptuado el artículo 275.7 de la Ley 1437 de 2011:

Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

(...)

7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción”.

La jurisprudencia de la Sección viene señalando que para el examen del cargo de nulidad electoral fundado en la causal del artículo 275.7, al menos en el ámbito municipal y local, es menester consultar las siguientes reglas:

- Para que prospere el cargo se debe acreditar: **(i)** que personas no residentes en el respectivo municipio se inscribieron para sufragar en él; **(ii)** que éstas, efectivamente hayan votado y **(iii)** que sus votos tuvieron incidencia en el resultado de la elección.
- La incidencia del vicio se mide de acuerdo con el sistema de distribución ponderada de votos nulos.

Ahora bien, en cuanto al concepto de «*residencia*» con fines electorales, al no contenerse su definición en la norma Superior contenida en el artículo 316 de la Carta, como se señaló, corresponde acudir a otras disposiciones ya que, a partir de ese solo precepto no es posible comprender en su totalidad el vocablo.

El legislador, a través de la Ley 136 de 1994, puntualmente en su artículo 183, se había ocupado de establecer el concepto de residencia, en los siguientes términos: «*Entiéndese por residencia para los efectos establecidos en el artículo 316 de la Constitución Política, el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo*».

Hipótesis que, como lo ha señalado esta Sección, resultan más amplias respecto de lo que contempló el Constituyente, porque además de abarcar las situaciones que se desprenden tanto de la residencia como del domicilio en materia civil,



incluyen otras como el lugar donde la persona «posee alguno de sus negocios o empleo»¹³.

Adicionalmente, como lo advirtió la Sala en la referida sentencia del 9 de febrero de 2017¹⁴, la redacción de la norma legal en cita conecta cada uno de los escenarios enunciados a través de una conjunción disyuntiva, esto es, por medio del vocablo «o», lo que significa que cada hipótesis se distingue como una forma de residencia electoral autónoma y, al mismo tiempo, implica que con cualquiera se puede acreditar el requisito que habilita al ciudadano para sufragar en el respectivo municipio.

Por su parte, la Ley 163 de 1994, en su artículo 4°, preceptuó sobre la residencia electoral, lo siguiente:

Artículo 4o. residencia electoral. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.

Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para los efectos del inciso final de este artículo, los residentes y nativos del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrán votar en todas las elecciones de 1994 con la sola presentación de la cédula de ciudadanía.

A partir de lo anterior, se ha entendido que se incorporó al ordenamiento una presunción de residencia electoral, que recayó sobre aquella que informara el ciudadano al inscribir su cédula, en tanto lo hace bajo la gravedad del juramento.

Esta Sección¹⁵, luego de hacer un recuento desde 1999 sobre los distintos avances jurisprudenciales en materia de trashumancia electoral y con el referente legal precitado, señaló que para su configuración, durante el curso del proceso de nulidad electoral se debe demostrar, además de que el presunto trashumante no es habitante o que no tiene asiento en el respectivo municipio, que tampoco tiene algún otro vínculo del que se pueda desprender la residencia electoral, de lo que no escapan los jurados de votación ya que, aunque el artículo 101 del Código Electoral les permite sufragar en la misma mesa en la que ejercen su función, ello no los habilita a sufragar por fuera del respectivo municipio del que sean residentes, ya que ello equivaldría a una modalidad de trashumancia.

¹³ Consejo de Estado. Sección Quinta, Sentencia del 9 de febrero de 2017, Rad. 2014-00112-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Quinta, Sentencia del 9 de febrero de 2017, Rad. 2014-00112-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.



En síntesis, en dicha oportunidad se concluyó que, para desvirtuar la presunción de residencia electoral a que se refiere el precepto legal de la Ley 163 de 1994, se debe probar, de forma concurrente y simultánea, que: **(i)** el presunto trashumante no es morador del respectivo municipio; **(ii)** no tiene asiento regular en el mismo; **(iii)** no ejerce allí su profesión u oficio y **(iv)** no posee algún negocio o empleo.

Por manera que, como el votante puede escoger una de entre las varias formas de residencia electoral admitidas por la ley y jurisprudencia reseñadas al momento de registrar su cédula de ciudadanía bajo la gravedad de juramento, cuando se pretende controvertir dicha decisión personal con fines de nulidad electoral, se debe satisfacer la carga de probar que el sufragante no se encuentra en ninguna de las situaciones que lo habilita para votar en la circunscripción en que lo hizo.

En este orden, la Sala consideró¹⁶ que los reportes que pueden ofrecer los diferentes órganos del Estado no permiten establecer con total certeza la convergencia o la ausencia de todas las referidas opciones de residencia electoral, pero sí ofrecen un indicio significativo frente a la presencia de la irregularidad y entendió, aunque tratándose de trashumancia internacional y guardadas las debidas proporciones, que la ausencia de registros acompañados de información de la cédula en otro territorio a aquel en que votó, sugiere en conjunto que se trata de una manifestación irregular en las urnas por esta causal, así:

Registros migratorios o trámites ante cuerpos diplomáticos–, acompañado de otros factores cualitativos, como el hecho de figurar en bases de datos del orden interno –v. gr. Sisbén y RUV– o el hecho de la inscripción de la cédula entre el 9 de marzo de 2013 y el 9 de enero de 2014 –víspera de las elecciones de 9 de marzo de 2014– más bien sugiere que esta última encubre motivos de trashumancia electoral. Sin embargo, es algo que debe ser analizado caso a caso y en perspectiva conjunta con todos los elementos de prueba que obran en el plenario.

De allí, sostuvo que resultaba aplicable el artículo 165 del Código General del Proceso, en virtud de la integración normativa dispuesta en el artículo 306 del CPACA, norma que estipula que el “indicio” es un medio de prueba y precisó el alcance de esta figura, bajo el hecho de que, a través de ellos, aunque no se puede demostrar directamente la prueba de la trashumancia, ello no implica que su valor dentro del proceso sea limitado, pues *«(...) no por el hecho de ser indirecta o indiciaria, una prueba resulta insuficiente para generar la plena convicción del juzgador sobre la ocurrencia de ciertos hechos. Al contrario, el Legislador y la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa del país han admitido de entrada que los indicios son medios de prueba, al igual que los demás»*.

¹⁶ Ibídem.



Lo anterior, para el caso de la trashumancia electoral, se sigue considerando muy oportuno en la medida en que la mayoría de las pruebas ofrecen indicios de para ratificar o rebatir, según el caso, la presunción de veracidad respecto de la residencia electoral de los votantes señalados por el actor en el anexo 1 de su escrito inicial y que forma parte del litigio de esta controversia.

9. Caso concreto

En el *sub judice*, el señor César Eduardo Romero Estrada pretende que se declare la nulidad del acto de elección del señor Ariel Palacios Mendoza, como gobernador del departamento del Chocó, periodo constitucional 2020-2023, por considerar que se encuentra viciado por las causales genéricas de nulidad de infracción de normas superiores (arts. 29, 40 y 316 de la C.P., 80, 81 y 85 del C.E. y 4 de la Ley 163 de 1994) y expedición irregular, consagradas en el artículo 137 del CPACA, más las específicas de raigambre electoral por falsedad en los documentos electorales y trashumancia, previstas en los numerales 3 y 7 del artículo 275 *ejusdem*, respectivamente.

Lo anterior, con base en los siguientes cargos desarrollados en el concepto de la violación, a partir de los cuales se fijó el litigio y se formuló el problema jurídico a resolver: **(i)** Diferencia superior al 10% entre la votación entre el resultado de la votación para elegir al gobernador y a la Asamblea del departamento del Chocó. **(ii)** Suplantación de la sufragante Paola Moreno Pacheco en la zona 90, puesto del Megacolegio Mía, mesa 06 del municipio de Quibdó. **(iii)** Doble votación del jurado Giklyf Yokir Jiménez Asprilla en la zona 03, puesto de la Universidad Tecnológica, mesas 05 y 18 del mismo ente territorial. **(iv)** Trashumancia en 13.424 registros impugnados porque la residencia electoral de los votantes correspondientes no coincide con su lugar de arraigo o interés.

En particular, el actor centró su argumentación en la última censura de este listado, referida a que las cédulas de ciudadanía relacionadas en el cuadro Anexo 1 de esta providencia, que corresponden a 13.424 registros fijados en el litigio, los cuales pertenecen a personas que sufragaron en los municipios de Bajo Baudó, Bagadó y Riosucio, del departamento de Chocó, sin residir ni laborar en estos. Aseguró el demandante que tal irregularidad fue soportada en la comparación entre los formularios E-3¹⁷ y las bases de datos de los afiliados y usuarios del SISBEN y FOSYGA, que en su criterio contienen el verdadero lugar de residencia de cada elector.

En este orden, los demás sujetos procesales se pronunciaron, en las fases de contestación de la demanda y alegatos de conclusión, en el sentido de oponerse a la prosperidad de las pretensiones de la parte activa a partir principalmente de la contradicción a este mismo cargo, por cuanto el señor Ariel Palacios Mendoza, la RNEC, el CNE y el Ministerio Público consideraron, de forma unánime, que:

¹⁷ Lista de ciudadanos inscritos.





(i) Carece del sustento probatorio necesario para desvirtuar la presunción de legalidad que reviste la inscripción de la cédula de ciudadanía que realiza cada ciudadano, bajo la gravedad de juramento, para ejercer su derecho fundamental al voto. (ii) Para que se configure la trashumancia electoral no basta con que el sufragante no tenga su lugar de habitación o domicilio en el mismo municipio donde efectuó su inscripción y, por tanto, depositó su voto, pues existen más situaciones legítimas de arraigo o interés con el ente territorial en que se tiene el domicilio electoral, como por ejemplo el ejercicio de la profesión u oficio, el empleo o negocio, entre otras. (iii) La información personal de los afiliados y usuarios que reposa en las bases de datos del SISBEN y el FOSYGA no es suficientes para acreditar esta acusación. (iv) Por último, coincidieron en destacar que aún cuando se anularan tales registros, ello no tendría incidencia en la presente elección, en razón a la amplia diferencia de sufragios (9.074) que separó al ganador del candidato que ocupó el segundo lugar en la votación y, en tal virtud, no ostenta la virtualidad de alterar el resultado final.

Este cuarto argumento fue aceptado hasta por el propio apoderado del señor César Eduardo Romero Estrada, en sus alegaciones, al concluir que:

Ante lo expuesto y por virtud del principio de eficacia del voto, consagrado en el numeral 3º del artículo 1º del Código Electoral, las irregularidades que se presentaron en el escrito de demanda electoral y de acuerdo a la fijación del litigio efectuado, no afectan el resultado de los comicios por lo que NO se debe disponer la nulidad del acto que declara la elección. Lo anterior lo hacemos con el mayor respeto a mi poderdante pero la realidad nos indica lo contrario a lo que se pretende en el presente caso. (Subrayado fuera del original)

Adicionalmente, la procuradora séptima delegada enfatizó que: (i) La falta de incidencia se hace aun más evidente frente a los cargos por suplantación de electores y doble votación, en los que son objeto de reproche únicamente 2 registros. (ii) El listado de cédulas de ciudadanía, aportado en el correspondiente anexo de la demanda presenta bastas inconsistencias, tales como que 290 registros están duplicados y 9.617 se encuentran ubicados en algún municipio del Chocó, por lo que no pueden configurar trashumancia, teniendo en cuenta que la relación material de los electores se establece respecto de la circunscripción en que votan, que en este caso es la departamental. (iii) La alegada diferencia de más del 10% en los resultados de la votación global para la elección de los diputados a la Asamblea del Chocó y la del gobernador del departamento, consagrada en el artículo 164 del Código Electoral, no es una causal de nulidad ni resulta aplicable al caso.

En este orden, la Sala pasa a estudiar los cargos de nulidad elevados por la parte actora, de conformidad con los elementos argumentativos y probatorios que obran en el plenario, tal como fueron reseñados.

9.1. De la diferencia del 10% o más entre la votación final de las elecciones a diputados y gobernador del departamento del Chocó.





En cuanto a la disparidad censurada por el actor de 7.822 sufragios, entre el resultado final de la elección de diputados a la Asamblea de Chocó y la de gobernador del departamento, equivalente a que en esta última se alcanzó una votación total superior al 10% de la obtenida en la primera, reitera la Sala que en los términos del artículo 164 del Código Electoral y la jurisprudencia que lo desarrolla, no se trata de una causal de nulidad electoral sino de recuento de votos, que rige en el marco de elecciones plurinominales más no unipersonales, así:

ARTICULO 164. Las comisiones escrutadoras, a petición de los candidatos, De sus representantes o de los testigos electorales debidamente acreditados, podrán verificar el recuento de los votos emitidos en una determinada mesa. La solicitud de recuento de votos deberá presentarse en forma razonada y de la decisión de la comisión se dejará constancia en el acta.

Estas comisiones no podrán negar la solicitud de recuento cuando en las actas de los jurados de votación aparezca una diferencia del diez por ciento (10%) o más entre los votos por las listas de candidatos para las distintas corporaciones públicas que pertenezcan al mismo partido, agrupación o sector político. Tampoco podrá negar la solicitud cuando en las actas de los jurados aparezcan tachaduras o enmendaduras en los nombres de los candidatos o en los resultados de la votación, o haya duda a juicio de la comisión, sobre la exactitud de los cómputos hechos por los jurados de votación.

Verificado el recuento de votos por una comisión escrutadora, no procederá otro alguno sobre la misma mesa de votación. (Subrayado fuera del original)

Por tanto, para que pueda ser estudiada en sede de nulidad electoral, es menester impugnar no solo la legalidad del acto de elección sino también la de los actos proferidos por las autoridades electorales, en sede de escrutinios, en respuesta a las solicitudes de recuento justificadas en tal diferencia, de modo que su examen integra la verificación de las mesas acusadas junto con el juicio de legalidad de las resoluciones que resuelven aquellas peticiones

Lo anterior basta para concluir que, como lo puso de presente la agente del Ministerio Público, esta norma no resulta aplicable al presente asunto y, en consecuencia, el cargo debe ser desestimado, en cuanto el demandante: **(i)** no señaló las zonas, puestos y mesas en que presuntamente se configuró esta causal de recuento, de acuerdo con el artículo 139, inciso 2º del CPACA; **(ii)** tampoco acusó los actos de las comisiones escrutadoras de primer nivel que resolvieron las eventuales solicitudes presentadas con base en la misma; y **(iii)** no se refiere a la votación obtenida por las listas de candidatos a distintas corporaciones públicas postuladas por una misma agrupación política sino a la comparación entre el resultado global de la elección de diputados y la de gobernador del departamento de Chocó, supuesto de hecho que escapa a lo previsto por el legislador. Por tanto, este cargo no está llamado a prosperar.

9.2. De la falta de incidencia en la elección de los cargos de trashumancia en relación con los 3.740 sufragantes, suplantación de la señora Paola





Moreno Pachecho y doble votación del jurado Giklyf Yokir Jiménez Asprilla.

Sería del caso entrar a examinar los cargos restantes y, específicamente, en relación con la presunta trashumancia, proceder a contrastar la información de las bases de datos del SISBEN, ADRES, FOSYGA, el censo electoral y las respuestas dadas por los alcaldes de los municipios en mención con la información consignada en los formularios E-11 de cada mesa de votación impugnada, en aras de determinar si se cuenta con los elementos de juicio suficientes para inferir a partir de indicios -de acuerdo con la doctrina jurisprudencial sintetizada en el numeral 8-, si aquellos votantes señalados de incurrir en dicha conducta fraudulenta residían o no -desde el punto de vista electoral- en el departamento del Chocó, al momento de elegir al gobernador de ese ente territorial.

No obstante, para definir el presente asunto resulta innecesario entrar a valorar tales medios de convicción sobre el total de los 13.424 registros acusados por tal motivo, teniendo en cuenta que 9.617 de estos, detallados en el **Anexo 2** adjunto a esta providencia, corresponden a ciudadanos que se encuentran afiliados al sistema de seguridad social en salud en algún municipio de Chocó, tal como lo señaló el propio demandante y, por tanto, no se puede predicar la trashumancia en su contra, toda vez que la elección que se controvierte corresponde a la circunscripción departamental.

A su vez, frente a los 3.807 registros restantes, sumados a los 2 en que se fundan las acusaciones por suplantación de un elector (1) y doble votación de un jurado (1), observa la Sección que no son suficientes para cumplir el presupuesto para la decretar la nulidad deprecada, establecido en el artículo 287 del CPACA, consistente en que «(...) las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos»¹⁸, tal como lo señalaron ambas partes y el Ministerio Público, en tanto que su impacto en la elección no tendría la virtualidad de afectar el resultado.

Al respecto, valga precisar que esta metodología ha sido aplicada excepcionalmente por la Sala, por ejemplo en la sentencia del 11 de agosto de 2016¹⁹, en la cual se explicó que, previo a realizar el análisis de las irregularidades alegadas por el demandante, resultaba necesario verificar si con la supresión de los votos impugnados por ser presuntamente espurios, el resultado habría sido distinto. En tal oportunidad, se señaló:

Por consiguiente, antes de examinar si tal y como lo aseveran las demandantes se presentaron 8 votos espurios en la elección del representante de las comunidades afrodescendientes ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, es necesario

¹⁸ Aspecto que por demás, lo pusieron de presente todos los sujetos procesales, inclusive la parte actora en sus alegatos.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 11 de agosto de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00042-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Reiterada en sentencia del 22 de febrero de 2018, Rad. 76001-23-33-000-2016-00261-01, M.O. Carlos Enrique Moreno Rubio.





analizar si con la supresión de los votos que se consideran ilegales, la decisión adoptada por los consejos comunitarios participantes hubiese sido distinta.
(...)

En consecuencia, como se demostró que el supuesto vicio evidenciado por la parte actora tendría la virtualidad de modificar la decisión adoptada, es viable analizar si los votos depositados por los Consejos Comunitarios Manuel Antonio Ochoa, Las Balsas, Puerto Colombia, Celinda Arévalo, Miguel Herrera, Clara Rosa Brito Molina, Zulinda Acosta de Solano y Agudelo Amaya Cantillo acusados se profirieron, tal y como afirman las demandantes, con contravención a la ley.

Dicha postura resulta de mayor relevancia en el caso actual, dado que la falta de incidencia en la elección de las referidas censuras salta a la vista, en la medida en que se desprende directamente de algunas deducciones lógicas y operaciones aritméticas básicas, como se explica enseguida.

En efecto, se tiene que las cédulas sobre las que versan los cargos *sub examine* corresponden a un total de 3.742: 1 por suplantación de un elector, 1 por doble votación de un jurado y 3.740 por trashumancia, teniendo en cuenta que, como se explicó atrás, si bien en el Anexo 1 de este fallo se relacionan 13.424 registros acusados por esta última irregularidad, 9.617 de estos, enumerados en el Anexo 2, corresponden a sufragantes que tienen arraigo en algún municipio de Chocó, según el dicho del demandante a partir de la información que reposa en las bases de datos del sistema general de seguridad social en salud en tales entes territoriales, por lo que en principio ejercieron su derecho al voto para elegir gobernador en la circunscripción electoral de ese departamento y, en tal virtud, se descarta de entrada la condición de trashumantes invocada en su contra.

En consecuencia, los registros acusados quedaron reducidos a 3.807, de los cuales se deben restar 67 más, en la medida en que en el listado original aportado con la demanda se encontraron 291 números de cédula repetidos; 67 pertenecientes a ciudadanos que de alguna manera podrían haber incurrido en tal irregularidad por tener su afiliación en salud en algún municipio perteneciente a otro departamento, mientras que los 224 restantes se refieren a los documentos de identidad frente a los que se descartó la trashumancia, lo que arroja como resultado final que tal acusación queda limitada 3.740 registros²⁰.

Los otros 9.684 entonces se relacionan con personas que, si bien pudieron trasladarse a otro municipio diferente al de su domicilio o habitación para efectos de sufragar, lo habrían hecho en cualquier caso al interior de la circunscripción departamental de la presente elección a gobernador, esto es, dentro del Chocó.

A su vez, se evidencia que el total de las irregularidades alegadas recae sobre 90 mesas de votación, distribuidas en 4 municipios (Bagadó, Bajo Baudó, Riosucio y Quibdó) del departamento de Chocó, tal como se discrimina en la siguiente tabla:

²⁰ Como resultado de restar al total de registros acusados por esta causal (13.424) – los que corresponden a cédulas de ciudadanía inscritas en municipios del mismo departamento de Chocó (9.617) y a estos restar los referidos a números de documento de identidad repetidos (67): 13.424 - 9.617 – 67 = 3.740



Cargo	No. de cédulas de ciudadanía	No. de mesas	Municipios
Suplantación de electores	1	1	Quibdó
Doble votación	1	1 ²¹	Quibdó
Trashumancia	3.740	88	Bagadó, Bajo Baudó y Riosucio
TOTAL	3.742	90	4

Ahora bien, de acuerdo con el contenido del formulario E-26 GOB que declaró la elección impugnada, la votación final obtenida por los candidatos quedó así:

Candidato	Total Votos	Diferencia entre 1° y 2°
001 Patrocinio Sánchez Montes de Oca	64.484	
002 Ariel Palacios Calderón*	73.558	9.074
003 Luis Enrique Abadía García	25.897	

De los datos anteriores, se advierte que la diferencia en sufragios entre el elegido y el segundo candidato con la votación más alta fue de 9.074 votos, lo que hace evidente que aún si se accediera a lo pretendido por el actor en el sentido de descontarle al señor Ariel Palacios Calderón los 3.742 votos objeto de controversia por las causales de nulidad en mención, no sería suficiente para modificar el resultado de la elección, pues aun en ese escenario hipotético el demandado seguiría siendo el ganador de los comicios por una amplia ventaja de 5.332 votos a su favor en relación con su inmediato perseguidor, pues su votación total pasaría de 73.558 a 69.816 y el señor Patrocinio Sánchez Montes de Oca mantendría sus 64.484 sufragios.

Por tanto, no hay lugar a revisar en detalle el plenario para efectos de establecer cuáles de los registros censurados corresponden efectivamente a sufragios espurios bajo las modalidades de suplantación del elector, doble votación y trashumancia, en tanto que aun en el supuesto más drástico, que sería tomar por ciertas el 100% de las irregularidades expuestas por el actor, éstas no tienen la entidad suficiente para cambiar al elegido y, en consecuencia, tales acusaciones tampoco tiene vocación de prosperar por incumplir el presupuesto establecido en el artículo 287 del CPACA para tal efecto.

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

FALLA:

²¹ Aunque por tratarse de doble votación se acusan dos registros, el correspondiente a la zona 03, puesto 02, mesa 18 es el que presuntamente configura tal irregularidad, en tanto que en la zona 03, puesto 02, mesa 05, es donde el señor Giklyf Yokir Jiménez Asprilla fungió como jurado y, en consecuencia, debió votar.





PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad electoral promovido por el señor César Eduardo Romero Estrada contra la elección del señor Ariel Palacios Calderón como gobernador del departamento de Chocó, periodo constitucional 2020-2023.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra esta decisión no procede ningún recurso.

TERCERO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente
Aclaración de voto

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.

TRASHUMANCIA ELECTORAL - Parámetros para desvirtuar la presunción de residencia electoral y acreditar la trashumancia

Aunque [se comparte] la conclusión a la que llegó el fallo, consistente en que las irregularidades denunciadas, relativas a la suplantación de electores, doble votación y en especial trashumancia, no tienen la virtualidad de afectar el resultado de la elección controvertida, debido a la amplia diferencia que obtuvo el demandado frente a sus competidores en los comicios celebrados en el año 2019, [se considera] necesario aclarar [el] voto respecto de la metodología que debe atenderse en aras de establecer si un ciudadano está registrado para votar en un lugar que no corresponde a su residencia electoral. Para determinar el fenómeno de la trashumancia es necesario tener en cuenta el artículo 4° de la Ley 163 de 1994. (...). Como se indicó con anterioridad, la fuerza de esta presunción radica en un hecho cierto, consistente en que el ciudadano interesado como lo establece el artículo 78 del Código Electoral, se presentó personalmente ante la autoridad electoral del lugar en el que debe sufragar y declaró bajo la gravedad del juramento que aquél para efectos electorales es su residencia, afirmación que en virtud del principio de la buena fe, la administración debe tener por cierta, salvo





prueba en contrario. Dada la importancia de dicha manifestación, la misma queda consignada en el formulario E-3, toda vez que a partir de la información suministrada se ubicará al ciudadano en el censo electoral del distrito o municipio respectivo y se establecerá un lugar para que ejerza el derecho al voto. Para tal efecto, como resulta lógico, el interesado debe registrar una dirección, la cual en virtud del 4° de la Ley 163 de 1994 caracteriza su residencia electoral. Por otra parte, frente a los mecanismos para prevenir y combatir la trashumancia electoral, se encuentra la facultad concedida al Consejo Nacional Electoral por el artículo 4° de la Ley 163 de 1994, consistente en que mediante un procedimiento breve y sumario (I) compruebe si el inscrito no reside en el respectivo municipio, y en caso afirmativo (II) declare sin efecto la inscripción correspondiente, con lo cual se logra evitar que personas ajenas a una entidad territorial tengan injerencia en los comicios locales. (...). Con fundamento en la información recopilada, el Consejo Nacional Electoral determina las cédulas de ciudadanía que fueron inscritas irregularmente para votar, respecto de las cuales sus titulares, no podrán volver a inscribir el documento de identidad para el mismo proceso electoral en el lugar en el que fueron excluidos, ni tampoco ser designados para ejercer como jurados de votación de la respectiva entidad territorial (art. 10). Finalmente, se subraya que contra la decisión que deja sin efectos la inscripción de cédulas de ciudadanía procede el recurso de reposición (art. 12). Es pertinente añadir, que el propósito de la valoración de la información que en sede administrativa realizan las autoridades electorales sobre posibles casos de trashumancia, en anterior oportunidad a través de otra aclaración de voto, [se formularon] los siguientes parámetros que podrían facilitar el análisis correspondiente, contruidos a partir de (I) la forma como se registra la residencia electoral, (II) el amplio concepto de ésta y (III) la posibilidad de recopilar información atinente a los vínculos de habitación, prestación del servicio de salud, ejercicio laboral y/o profesional, entre otros, que pueden construir los ciudadanos con una entidad territorial. (...). Debido a esta compleja situación, cuando en sede administrativa o judicial como ocurrió en el proceso de la referencia, se plantea la presunta existencia de trashumancia, el análisis de la información recaudada debe ser especialmente cuidadoso, así como la forma en que se solicita y obtiene ésta, pues de ello depende el grado de probabilidad o certeza de las conclusiones a las que se llegue sobre la residencia electoral de una persona, y por consiguiente, si para determinados comicios participaron o no trashumantes. (...). Asimismo, tampoco se verificó respecto de los supuestos trashumantes, si ejercieron o no su derecho al voto, lo que constituía un primer filtro para descartar o confirmar de manera particular y concreta si hubo influencia de personas ajenas a dicha circunscripción; es decir, si quienes se acusan de ser trashumantes, participaron del mencionado proceso electoral. Con todo, salta a la vista como lo indicó el fallo, que buena parte de las personas relacionadas por el actor tenían relación con el departamento de Chocó según las bases de datos institucionales, por lo que *prima facie* no hay lugar a calificarlos como trashumantes en el evento que hayan votado para las elecciones del gobernador de la mencionada entidad territorial. Asimismo, resulta evidente que por la diferencia significativa de votos que obtuvo el demandado respecto de sus competidores en los comicios, aun dando por probada la participación de un número significativo de los ciudadanos relacionados por el demandante (particularmente, respecto de los que no se advirtió alguna relación con el departamento Chocó), el resultado de la designación sería mismo, por lo que [se decidió] acompañar la decisión de negar las pretensiones de la demanda.



NOTA DE RELATORÍA: Sobre la presunción de residencia electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 28 de enero de 1999, M.P. Mario Alario Méndez., rad. 2125. Sobre el mismo tema, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 7 de diciembre de 2001, rad. 41001-23-31-000-2000-4146-01(2729). Sobre desvirtuar la presunción de residencia electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de diciembre de 2001, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, rad. 25000-23-24-000-2000-0792-01(2742). Sobre el mismo tema, consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de abril de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, rad. 44001-23-40-000-2020-00004-01. Sobre los parámetros para determinar posibles casos de transhumancia, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, aclaración de voto a la sentencia del 14 de marzo de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, rad. 11001-03-28-000-2018-00049-00.

NULIDAD ELECTORAL - De la compatibilidad del análisis de fondo e incidencia de las irregularidades denunciadas frente a las designaciones controvertidas

De otro lado, [se considera] pertinente recordar, que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección, en asuntos relativos a causales objetivas de nulidad electoral, debe establecerse si las irregularidades alegadas se configuraron, y en caso afirmativo, determinar si tienen o no incidencia en el resultado de la designación. Lo anterior, debido a que la administración de justicia debe dar respuesta clara y concreta a las denuncias ciudadanas, analizar de fondo las situaciones que se alegan contrarias al ordenamiento jurídico, y si es del caso, compulsar copias a las autoridades competentes para que adelanten las investigaciones respectivas, inclusive, si tales errores no tienen incidencia para declarar la nulidad de las elecciones acusadas. Añádase a lo expuesto, que el artículo 287 de la Ley 1437 de 2011, en desarrollo del principio de eficacia del voto señala que la nulidad de las designaciones sólo tiene lugar cuando las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevamente éstos serían otros los elegidos. Es decir, para aplicar el anterior criterio, se parte de la existencia de errores acreditados, respecto de los cuales es procedente analizar si inciden o no en los resultados de las elecciones. En ese orden de ideas, no es pertinente dejar de analizar de fondo los motivos de inconformidad, esto es, definir si están o no acreditadas las irregularidades denunciadas, por el hecho de que éstas no tienen la virtualidad de cambiar el resultado de la elección. (...). [E]n cuanto a los cargos de doble votación y suplantación de electores, que sólo involucraban 2 personas, el fallo simplemente estimó que los 2 votos respectivos no tendrían la incidencia necesaria para cambiar el resultado de la elección; empero, antes de llegar a la anterior conclusión, que [se comparte], ni confirmó ni desvirtuó la existencia de las irregularidades invocadas. (...). [P]ara realizar inmediatamente el estudio de incidencia, se invocó como antecedente una providencia, respecto del cual es necesario precisar, que realizó un estudio de fondo de las irregularidades invocadas, dada la importancia de pronunciarse en sede judicial, sobre las denuncias ciudadanas que ponen en entredicho la validez de las designaciones cuestionadas, aunque no tengan la virtualidad de cambiar el resultado de las votaciones. Ello por cuanto, se erigen como verdaderos controles judiciales, que les permiten a las autoridades electorales y demás órganos de control, depurar sus bases de datos o procedimientos, combatir los delitos en la materia, en aras de garantizar la verdad y proteger la voluntad popular.



NOTA DE RELATORÍA: Sobre las causales objetivas de nulidad electoral y que debe establecerse si las irregularidades alegadas se configuraron, y en caso afirmativo, determinar si tienen o no incidencia en el resultado de la designación, consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 1º de julio de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, rad.13001-23-33-000-2019-00264-03; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 8 de julio de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, rad. 11001-03-28-000-2020-00096-00. Sobre cargos de doble votación y suplantación de electores, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de febrero de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 83 / DECRETO LEY 2241 DE 1986 – ARTÍCULO 78 / LEY 163 DE 1994 – ARTÍCULO 4 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 NUMERAL 5 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 287 / LEY 1712 DE 2014

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

ACLARACION DE VOTO DE ROCIO ARAUJO OÑATE

Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00013-00

Actor: CÉSAR EDUARDO ROMERO ESTRADA

Demandado: ARIEL PALACIOS CALDERÓN – GOBERNADOR DE CHOCÓ, PERIODO 2020-2023

Temas: Parámetros de análisis frente a cargos relativos a la configuración de trashumancia - Incidencia y estudio de fondo de las irregularidades denunciadas frente a la elección controvertida.

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 1437 de 2011²² y con el acostumbrado respeto por la decisión adoptada por la Sala, procedo a aclarar mi voto frente a la sentencia del 30 de septiembre de 2021, en la que se

²² "Artículo 129. **Firma de providencias, conceptos, dictámenes, salvamentos de voto y aclaraciones de voto.** Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas, secciones, subsecciones, o de los Tribunales Administrativos, o de cualquiera de sus secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aún por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los Magistrados ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo.

Los Magistrados discrepantes tendrán derecho a salvar o aclarar el voto. Para ese efecto, una vez firmada y notificada la providencia, concepto o dictamen, el expediente permanecerá en secretaría por el término común de cinco (5) días. La decisión, concepto o dictamen tendrá la fecha en que se adoptó. El salvamento o aclaración deberá ser firmado por su autor y se agregará al expediente.

Si dentro del término legal el Magistrado discrepante no sustentare el salvamento o la aclaración de voto, sin justa causa, perderá este derecho".





negaron las pretensiones de la demanda contra el acto de elección del señor Ariel Palacios Calderón como gobernador del departamento de Chocó.

2. Aunque comparto la conclusión a la que llegó el fallo, consistente en que las irregularidades denunciadas, relativas a la suplantación de electores, doble votación y en especial trashumancia, no tienen la virtualidad de afectar el resultado de la elección controvertida, debido a la amplia diferencia que obtuvo el demandado frente a sus competidores en los comicios celebrados en el año 2019, considero necesario aclarar mi voto respecto de la metodología que debe atenderse en aras de establecer si un ciudadano está registrado para votar en un lugar que no corresponde a su residencia electoral.

3. Aunque para proferir la sentencia, se contrastó, a partir de las bases de datos aportadas, la información de los ciudadanos que presuntamente fueron trashumantes al momento de votar por el gobernador de Chocó, en el análisis respectivo no se consideraron aspectos relevantes para confirmar o desvirtuar la residencia electoral de las personas involucradas.

4. En primer lugar, es de vital importancia precisar qué aspectos a juicio de la Sección Quinta del Consejo de Estado deben acreditarse para predicar la materialización de la causal de nulidad consagrada en el artículo 275.7 de la Ley 1437 de 2011, referente a la trashumancia electoral.

Algunos pronunciamientos que se han dictado en sede de nulidad electoral, son aplicables *mutatis mutandis* al análisis que emprende el Consejo Nacional Electoral en sede administrativa, **pues en ambos escenarios se busca confirmar o desvirtuar la residencia electoral que registró una persona**, aunque con fines diferentes, pues en sede de nulidad electoral se busca **corregir** los efectos de dicho fenómeno, presuntamente materializados en una elección que se acusa de ilegal, mientras que en sede administrativa se busca **prevenir** que las personas ajenas a una entidad territorial participen en las votaciones de carácter local.

5. Frente a cualquier discusión atinente a la trashumancia electoral, tanto en sede judicial como administrativa, se parte de la presunción contenida en el artículo 4° de la Ley 163 de 1994²³, esto es, que la residencia electoral de una persona corresponde al lugar en el que tiene inscrita su cédula para votar, presunción que de una parte se construye a partir del hecho que los ciudadanos para registrar

²³ "ARTÍCULO 4o. RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el CNE declarará sin efecto la inscripción.

Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991".





dicho documento a fin de ejercer el derecho al voto **deben presentarse personalmente ante la autoridad electoral del lugar en el que se desean sufragar**, como lo señala el artículo 78 del Código Electoral; y de otra, **del principio constitucional de buena fe que irradia las actuaciones de los particulares ante la administración** (art. 83 de la Constitución Política), en virtud del cual *prima facie* debe tenerse por cierta la manifestación que hace el votante sobre el lugar en el que reside, motivo por el cual si se busca desvirtuar tal afirmación, **debe cumplirse con una carga probatoria exigente como a continuación se ilustrará.**

6. Del análisis de la jurisprudencia se tiene que en los primeros pronunciamientos dictados por la Sección Quinta del Consejo de Estado²⁴, luego de reconocer que la trashumancia constituye una conducta que puede dar lugar a anular los actos de elección, se precisó que la presunción de residencia electoral se desvirtúa mediante *“prueba convincente de que los sufragantes acusados moran en otro municipio”*²⁵; por tanto que habitan en un lugar distinto a aquel en el que registraron al momento de su inscripción.

7. Posteriormente, la Sección especificó que la residencia electoral se puede establecer no sólo a partir del lugar en que se habita, sino también en el que de manera regular se tiene asiento, se ejerce la profesión u oficio o posee algún negocio o empleo, motivo por el cual, para desvirtuarla debe demostrarse que el inscrito **no se encuentra en alguna de las situaciones antes señaladas, respecto del lugar en el que ejerce su derecho al voto**²⁶.

8. Poco tiempo después, en providencia del 14 de diciembre de 2001²⁷, la Sección Quinta indicó que para desvirtuar la señalada presunción se debe demostrar que el ciudadano no tiene alguna de las relaciones antes señaladas en la **dirección** que suministró al momento de inscribir su cédula de ciudadanía para ejercer el derecho al voto, porque resultaría desproporcionado o de imposible demostración, acreditar que la persona en cuestión no reside, no trabaja, no posee negocio o empleo en el municipio en el que tiene inscrito su documento.

9. Para mayor ilustración se traen a colación algunos apartes de la referida providencia:

“El artículo 183 de la Ley 136 de 1994 prescribe que residencia electoral es el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee algunos de sus negocios o empleo, presupuestos materiales que

²⁴ A través de: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de enero de 1999, Rad. 2125, M.P. Mario Alario Méndez.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de septiembre de 2000, Rad. 2415. M.P: Roberto Medina López.

²⁶ En tal sentido puede apreciarse la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 7 de diciembre de 2001, Rad. 41001-23-31-000-2000-4146-01(2729).

²⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de diciembre de 2001, Rad. 25000-23-24-000-2000-0792-01(2742), M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá.





*pueden determinar que una persona posea al mismo tiempo la opción de varias residencia electorales, tal como puede ocurrir con el domicilio. No obstante, respecto de aquélla, la ley establece que debe ser única y se determina por la decisión del ciudadano de inscribir su cédula en el municipio o en alguno de los municipios en relación con los cuales tiene uno cualquiera o varios de los vínculos previstos en el artículo 183 de la Ley 136 de 1994, es decir donde habita, o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo, con el fin de ejercitar en él su derecho político de elegir y ser elegido. Al inscribir su cédula el ciudadano declara bajo la gravedad del juramento residir en el respectivo municipio y ello se constituye en el sustrato de una presunción legal **que, como tal, puede ser desvirtuada cuando se demuestre que el inscrito no se encuentra en ninguna de las situaciones descritas en el artículo citado.***

*Es claro, sin embargo, que si el ciudadano al momento indica una dirección como del lugar de su residencia o trabajo, se debe inferir que es esa y no la otra la que configura al vínculo material con el municipio donde se está inscribiendo, **de tal manera que si se acredita con prueba idónea que en el lugar indicado como de residencia o de ejercicio de su actividad profesional o negocio no reside o trabaja, con ello se habrá desvirtuando la presunción de residencia electoral. Significa lo anterior que en rigor no se trata de demostrar que un inscrito reside en otro municipio o ciudad distinto de aquel en que se inscribió, porque ello puede resultar insuficiente dadas las varias alternativas de relación material del inscrito con el lugar de inscripción; o de imposible demostración si lo que se pretende es la prueba de que no reside, no trabaja, no se encuentra en el lugar de asiento, no posee negocio o empleo, etc.** Por razones lógicas y jurídicas debe entenderse que el acto de inscripción, el señalamiento bajo juramento de una dirección del inscrito, tienen correspondencia con su relación material con el respectivo municipio y constituyen el fundamento de hecho de la presunción *juris tatum* de su residencia electoral y **la sola acreditación de que no reside o trabaja en el lugar señalado bajo juramento como tal, desvirtúa la presunción de residencia electoral como ya se indicó.** Este criterio hermenéutico rectifica la jurisprudencia que había sostenido la Sala sobre el mismo punto en las sentencia de 15 de noviembre de 2001, Expediente 2741 y del 7 de diciembre de 20001 (sic), Expediente 2729'²⁸ (Destacado fuera de texto).*

10. La Sección Quinta del Consejo de Estado mantuvo su posición en la que determinó que para desvirtuar la residencia electoral, debe demostrarse que el inscrito no está en alguna de las situaciones que permiten establecerla a partir de

²⁸ *Ibíd.* En la misma línea argumentativa: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 16 de enero de 2003, Rad. 70001-23-31-000-2001-0048-01(3051), M.P. Álvaro González Murcia.





los vínculos con el territorio antes citados, como puede apreciarse en las sentencias del 25 de enero de 2002²⁹, 29 de septiembre de 2005³⁰, 11 de julio de 2009³¹, 9 de febrero de 2017³² y 29 de abril de 2021³³.

11. De las consideraciones hasta aquí expuestas, se tiene que un ciudadano es trashumante cuando se demuestra que está inscrito para votar en un lugar del que: (i) **no** es morador del respectivo municipio, (ii) **no** tiene asiento regular en el mismo, (iii) **no** ejerce allí su profesión u oficio y (iv) **tampoco** posee algún negocio o empleo en la entidad territorial. Lo anterior conlleva a profundizar en la forma en que pueden acreditarse las anteriores situaciones, en especial teniendo en cuenta las funciones atribuidas a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral en materia de trashumancia.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 25 de enero de 2002, Rad. 25000-23-24-000-2000-0856-01(2774), M.P. Roberto Medina López. Se indicó: “Cuando en proceso contencioso administrativo se quiera desvirtuar la presunción de residencia electoral, que se deriva de la inscripción vigente en el censo, es necesario demostrar satisfactoriamente que los elementos constitutivos de la residencia se confunden con otro municipio o que ninguno de ellos constituye una realidad en el declarado con fines electorales.”

³⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2005, Rad. 85001-23-31-000-2003-01318-01(3704), M.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Se afirmó: “Así las cosas, para desvirtuar la presunción iuris tantum surgida a raíz del concepto de residencia electoral, no es suficiente con acreditar que un elector no tiene su residencia o lugar de habitación allí, la carga de la prueba es más rigurosa porque se debe demostrar que en ese lugar no ejerce su profesión u oficio o no tiene abierto establecimiento de comercio al público”.

³¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de junio de 2009, Rad. 20001-23-31-000-2007-00239-01, M.P. Mauricio Torres Cuervo. Se señaló: “Más concretamente, “para poder desvirtuar la presunción aludida, es necesario demostrar que la persona inscrita no se encuentra dentro de ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 183 de la Ley 136 de 1994, es decir, que no habita, no ejerce su profesión u oficio, no posee negocios o no tiene vínculo laboral en dicho municipio (...) Luego, resulta obvio que la demostración de que se tiene casa de habitación en lugar distinto de aquél en que se inscribió la cédula no constituye prueba suficiente para infirmar la residencia electoral.” (Subraya la Sala).

De manera que la presunción establecida en la norma del artículo 4° de la Ley 163 de 1994 no se desvirtúa si simplemente se demuestra que el ciudadano tiene algún vínculo con municipio distinto de aquél en el cual se inscribió, esto es, con municipio distinto de aquel respecto del cual se presume su residencia electoral.

En ese sentido, la jurisprudencia de esta Sala ha considerado que la residencia registrada en el Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales, SISBEN, no constituye razón suficiente para entender desvirtuada la mencionada presunción de residencia electoral (...)

³² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de febrero de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Se indicó: “En suma, se puede decir que, en la actualidad, para analizar la **residencia electoral** en función del cargo de trashumancia es necesario tener en cuenta los siguientes puntos: (...)”

Para desvirtuar la presunción de residencia electoral se debe probar, de forma concurrente y simultánea, (i) que el presunto trahumante (sic) no es morador del respectivo municipio, (ii) que no tiene asiento regular en el mismo, (iii) que no ejerce allí su profesión u oficio y (iv) que tampoco posee algún negocio o empleo. (...)

*Es así que **si el correspondiente ciudadano, al momento de inscribir su cédula afirmó residir en el exterior, no hay razón para dudar de la veracidad de su dicho, claro está, sin que ello sea óbice para que en el curso de la respectiva actuación electoral o del proceso de nulidad electoral se demuestre lo contrario, lo que de suyo implica que se tenga, además, que desvirtuar cada una de las formas de residencia electoral que admite nuestro ordenamiento jurídico; o dicho de otra forma, para probar, con fines de nulidad electoral, que una persona no reside en el exterior, es necesario que se demuestre simultáneamente que: (i) no habita allí, (ii) de manera regular no está de asiento, (iii) no ejerce su profesión u oficio y (iv) no posee alguno de sus negocios o empleo allí.*** (destacado fuera de texto).

³³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de abril de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 44001-23-40-000-2020-00004-01. Se sostuvo: “De las consideraciones hasta aquí expuestas, se tiene que un ciudadano es trashumante cuando se demuestra que: (i) no es morador del respectivo municipio, (ii) no tiene asiento regular en el mismo, (iii) no ejerce allí su profesión u oficio y (iv) tampoco posee algún negocio o empleo en la entidad territorial. Lo anterior conlleva al análisis sobre la forma como pueden acreditarse las anteriores situaciones, en especial teniendo en cuenta las funciones atribuidas a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral en materia de trashumancia. Entonces, cuando un ciudadano que no se encuentra habilitado para ejercer su derecho al voto en la circunscripción electoral en la cual pretende hacerlo, es que se materializa la causal de nulidad electoral enunciada. Igualmente, frente a ella se debe demostrar su incidencia en el resultado para determinar la legalidad del acto demandado”.



12. Respecto de la cuestión planteada, de entrada se advierte que implica un desafío gigantesco en sociedades complejas, dinámicas y densas demográficamente como las actuales, especialmente en nuestro país, donde por su geografía es posible que un ciudadano labore en un municipio diferente al que habitualmente reside, por lo que para probar que una persona por ejemplo, **no** es morador de un municipio, en principio se tendría que contar con un medio que permita certificar con total exactitud cuáles son verdaderos vecinos de dicha entidad territorial, para así por exclusión, concluir que un determinado ciudadano no tiene ningún arraigo con el ente municipal.

13. Lo mismo se predica si se tiene como propósito probar que una persona en un municipio determinado **no** ejerce su profesión o **no** tiene allí algún empleo o negocio, pues para tal fin tendría que existir un mecanismo que permita precisar por cada persona si desempeña una actividad laboral y/o mercantil, lo que en principio escapa a la realidad de las entidades territoriales del país, en tanto se requieren mecanismos y procedimientos sofisticados de información, así como una cultura de empadronamiento estricta y arraigada en los habitantes, que puedan responder a todos los fenómenos de movilidad, por ejemplo, el desplazamiento forzado.

14. Frente a los anteriores argumentos también debe considerarse que resulta complejo probar que una persona **no** tiene las mencionadas relaciones con el territorio.

16. El hecho que una persona regularmente permanezca y/o habite en un lugar, no conlleva necesariamente a que no pueda permanecer o habitar en otro, y ni qué decir frente a los vínculos de ejercer la profesión u oficio o poseer algún negocio o empleo, pues tales relaciones también pueden presentarse de una persona respecto de varios lugares, por lo que se insiste, que se pruebe frente un ciudadano y un territorio la existencia de un vínculo para la constitución de una residencia electoral, **no conlleva necesariamente** a la inexistencia del mismo tipo de vínculo con otro espacio.

17. Las consideraciones hasta aquí hechas dan cuenta de las significativas dificultades de desvirtuar la presunción de residencia electoral bajo las condiciones que ha establecido de manera más o menos uniforme la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, condiciones que a su vez obedecen a las distintas alternativas que ha reconocido el ordenamiento jurídico para constituir la residencia electoral.

18. Por otro lado, tampoco puede perderse de vista que cada vez que se discute sobre la eventual existencia de trashumancia electoral, inescindiblemente se habla de ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación del poder político con todas sus manifestaciones (art. 40 de la Constitución), motivo por el cual deben existir suficientes elementos de juicio para considerar que una persona debe ser retirada del censo electoral del distrito o municipio en el que se



inscribió, y por ende, que allí no puede ejercer su derecho al voto porque no corresponde a su residencia electoral.

Parámetros para desvirtuar la presunción de residencia electoral y acreditar la trashumancia

19. Para determinar el fenómeno de la trashumancia es necesario tener en cuenta el artículo 4° de la Ley 163 de 1994 que señala:

“ARTÍCULO 4o. RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción. (...)
(Destacado fuera de texto).

20. Como se indicó con anterioridad, la fuerza de esta presunción radica en un hecho cierto, consistente en que el ciudadano interesado como lo establece el artículo 78 del Código Electoral, se presentó personalmente ante la autoridad electoral del lugar en el que debe sufragar y declaró bajo la gravedad del juramento que aquél para efectos electorales es su residencia, afirmación que en virtud del principio de la buena fe, la administración debe tener por cierta, salvo prueba en contrario.

21. Dada la importancia de dicha manifestación, la misma queda consignada en el formulario E-3, toda vez que a partir de la información suministrada se ubicará al ciudadano en el censo electoral del distrito o municipio respectivo y se establecerá un lugar para que ejerza el derecho al voto. Para tal efecto, como resulta lógico, el interesado debe registrar una dirección, la cual en virtud del 4° de la Ley 163 de 1994 caracteriza su residencia electoral.

22. Por otra parte, frente a los mecanismos para prevenir y combatir la trashumancia electoral, se encuentra la facultad concedida al Consejo Nacional Electoral por el artículo 4° de la Ley 163 de 1994, consistente en que mediante un procedimiento breve y sumario (I) compruebe si el inscrito no reside en el respectivo municipio, y en caso afirmativo (II) declare sin efecto la inscripción correspondiente, con lo cual se logra evitar que personas ajenas a una entidad territorial tengan injerencia en los comicios locales.

23. En relación con la tarea antes señalada, el Consejo de Nacional Electoral dictó la Resolución 2857 del 6 de noviembre de 2018, por la cual estableció el procedimiento orientado a dejar de oficio o a petición de parte, sin efectos la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía por trashumancia.



24. De la anterior resolución se destaca la conformación de un grupo interdisciplinario del Consejo Nacional Electoral, que con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, realiza una confrontación de las bases de datos pertinentes *“para determinar la residencia electoral de los ciudadanos cuya inscripción sea impugnada”* (art. 14). El referido cruce es ordenado desde el inicio de la actuación, a partir de los datos que se obtienen de bases como las del Sisbén, Adres, DPS, Cámaras de comercio, censo electoral y *“de todas aquellas que considere procedente”*. Además, se indica que la Registraduría Nacional del Estado Civil, pondrá a disposición del Consejo Electoral la información atinente a los inscritos en el respectivo municipio, el Archivo Nacional de Identificación, el potencial de inscritos y los datos históricos del censo electoral. Adicionalmente, se previó que de conformidad con la Ley 1712 de 2014, se podrá solicitar *“a las entidades públicas y privadas la información necesaria para verificar los datos aportados por los ciudadanos al momento de su inscripción”* (art. 8).

25. Prescribe el artículo 9 de la señalada resolución, que con base en resultado de los cruces de las bases de datos y los demás elementos de juicio aportados, el Consejo Nacional Electoral puede comisionar servidores públicos vinculados o adscritos a la organización electoral, para que practiquen pruebas, *“incluidas visitas especiales a las direcciones registradas al momento de la inscripción”*.

26. Con fundamento en la información recopilada, el Consejo Nacional Electoral determina las cédulas de ciudadanía que fueron inscritas irregularmente para votar, respecto de las cuales sus titulares, no podrán volver a inscribir el documento de identidad para el mismo proceso electoral en el lugar en el que fueron excluidos, ni tampoco ser designados para ejercer como jurados de votación de la respectiva entidad territorial (art. 10). Finalmente, se subraya que contra la decisión que deja sin efectos la inscripción de cédulas de ciudadanía procede el recurso de reposición (art. 12).

27. Es pertinente añadir, que el propósito de la valoración de la información que en sede administrativa realizan las autoridades electorales sobre posibles casos de trashumancia, en anterior oportunidad a través de otra aclaración de voto³⁴, formulé los siguientes parámetros que podrían facilitar el análisis correspondiente, contruidos a partir de (I) la forma como se registra la residencia electoral, (II) el amplio concepto de ésta y (III) la posibilidad de recopilar información atinente a los vínculos de habitación, prestación del servicio de salud, ejercicio laboral y/o profesional, entre otros, que pueden construir los ciudadanos con una entidad territorial:

“8.5.1. Primera Regla: Si el hecho que sustenta la presunción de residencia electoral es la manifestación del ciudadano de residir en un lugar y para tal efecto suministra una dirección, pero se logra demostrar que en la misma no tiene relación alguna, que en ella no habita, trabaja o desempeña alguna actividad comercial, es claro que al infirmar el hecho que sustentó la presunción ésta queda totalmente

³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, aclaración de voto a la sentencia del 14 de marzo de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00049-00.





desvirtuada, razonamiento que no resulta novedoso, pues en anteriores oportunidades fue desarrollado por la Sección Quinta del Consejo de Estado³⁵.

8.5.1.1. Empero, del hecho que se desvirtúe la presunción de residencia electoral al acreditar que el ciudadano no tiene relación con la dirección que inicialmente suministró y permitió establecer aquella, no puede a su vez inferirse que (i) no existe entre el ciudadano y la residencia electoral registrada algún tipo de relación, ni tampoco que (ii) aquél debería ejercer su derecho al voto en una entidad territorial distinta, por lo que se requiere un análisis adicional a partir del cruce de información que emprenden las autoridades electorales en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1284 de 2015 y normas concordantes, lo que nos lleva a los siguientes criterios de análisis.

8.5.2. Segunda regla: Si el cruce de información arroja que existe alguno o algunos de los vínculos que permiten configurar la residencia electoral con el lugar habilitado para ejercer el derecho al voto frente a asuntos de carácter local, no habría lugar a predicar la existencia de trashumancia, no obstante se hubiere acreditado que la persona en cuestión actualmente no tiene relación alguna con la dirección que suministró al inscribir su cédula, pues es posible por ejemplo, que si bien indicó esa dirección luego se trasladó a otra dentro del mismo municipio o distrito en el que se encuentra inscrita su cédula de ciudadanía para efectos electorales, de manera tal que se mantuvo la relación con el territorio.

8.5.3. Tercera regla: Si se desvirtúa la presunción de residencia al comprobar que el ciudadano no tiene relación alguna con la dirección que suministró al inscribir su cédula de ciudadanía, y del cruce de base de datos que adelantan las autoridades competentes, **no** es posible establecer alguna relación de la persona con (i) el lugar en que está inscrito su documento de identidad para votar o (ii) con cualquier otro municipio o distrito, en principio habría lugar a considerar la existencia de trashumancia, dada la ausencia de elementos de juicio que permitan establecer la relación del ciudadano con el territorio, por supuesto, sin perjuicio de que aquél acredite en el momento oportuno que su residencia electoral corresponde a la que se encuentra registrada en el censo.

8.5.4. Cuarta regla: La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral además de desvirtuar la presunción de residencia, al comprobar que el ciudadano no tiene relación alguna con la dirección que suministró, deben demostrar a partir del cruce de información, (i) que no existen registros que permitan predicar alguno de los vínculos característicos de la residencia electoral respecto del lugar en el que se encuentra habilitado el ciudadano para ejercer el derecho al voto y, además, (ii) existen elementos de juicio para predicar tales relaciones frente a uno o varios lugares distintos al que aparece como residencia electoral, pues bajo tal hipótesis resulta razonable predicar, que el ciudadano tiene inscrita su cédula para votar por un determinado candidato u opción política en un lugar distinto al que reside o en el que encuentre verdadero arraigo o interés, por lo que se encuentra en situación de trashumancia, **salvo que acredite lo contrario en el procedimiento correspondiente.**

8.5.5. Quinta Regla: Es el ciudadano quien se encuentra en la mejor posición de acreditar **que tiene alguno de los vínculos reconocidos por el ordenamiento jurídico a fin de continuar ejerciendo su derecho al voto en el municipio o distrito en el que tiene registrada su cédula de ciudadanía**, de manera tal que es determinante que las autoridades competentes **antes y después** de tomar una decisión sobre la residencia electoral, encaucen el procedimiento señalado con respeto del debido proceso”.

³⁵ 1) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de diciembre de 2001, Rad. 25000-23-24-000-2000-0792-01(2742), M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá. 2) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 16 de enero de 2003, Rad. 70001-23-31-000-2001-0048-01(3051), M.P. Álvaro González Murcia.



28. Se ponen de presente las anteriores circunstancias, en aras de destacar que para establecer si un ciudadano es o no trashumante, debido a las múltiples alternativas que legalmente existen para fijar la residencia electoral, se requiere un estudio complejo de la información relativa a las personas involucradas, que incluye el cruce de diversas bases de datos, y eventualmente confirmar in situ la dirección que fue suministrada al inscribir el documento de identidad para un momento específico, en la actualidad tiene o no relación con el titular de éste, como lo indica el artículo 9° de la Resolución N° 2857 de 2018 del CNE.

29. Además se observa, que el cruce de información que realizan las autoridades electorales, puede confirmar si un ciudadano **tiene** relación con el territorio en el que está inscrito su documento de identidad para ejercer el derecho al voto, o si tal vínculo **se mantiene** con otro municipio, lo que equivale a probar situaciones afirmativas, concretas y delimitadas. Sin embargo, dicho análisis *prima facie* no revela de manera directa y certera, si un ciudadano i) **no** es morador del municipio que aparece como habilitado para ejercer el sufragio, (ii) que **no** tiene asiento regular en el mismo, (iii) **no** ejerce allí su profesión u oficio y/o (iv) **no** posee algún negocio o empleo en dicha entidad territorial, pues las anteriores situaciones corresponden a negaciones indefinidas, de imposible demostración, que únicamente podrían probarse a través de sistemas de identificación realmente sofisticados y actualizados, que permitan precisar geográficamente por cada persona en un momento determinado, la totalidad de los anteriores vínculos, a fin de corroborar por confirmación o descarte la existencia o inexistencia de los mismos, lo que escapa a la capacidad actual de las entidades del país.

30. Debido a esta compleja situación, cuando en sede administrativa o judicial como ocurrió en el proceso de la referencia, se plantea la presunta existencia de trashumancia, el análisis de la información recaudada debe ser especialmente cuidadoso, así como la forma en que se solicita y obtiene ésta, pues de ello depende el grado de probabilidad o certeza de las conclusiones a las que se llegue sobre la residencia electoral de una persona, y por consiguiente, si para determinados comicios participaron o no trashumantes.

31. Verbigracia, si se pretende demostrar que la participación de presuntos trashumantes influyó en el resultado electoral, la información correspondiente, como la recopilada a través de las bases de datos, debe ser lo más cercana posible al día de los comicios, en aras de confirmar o infirmar si un ciudadano para el día de las elecciones tenía o no alguno de los vínculos legalmente establecidos con el territorio en el que votó, en especial cuando éstos pueden cambiar súbitamente ante la modificación del lugar de habitación o de trabajo, por ejemplo.



32. Sobre el particular, a través de auto del 9 de septiembre de 2021³⁶ la Sección Quinta del Consejo de Estado le solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil repetir el cruce de información que realizó, porque tuvo en cuenta datos o muy anteriores al día de la elección cuestionada o posteriores a la misma, lo que podía restarle contundencia al propósito de definir si para la fecha en que tuvo lugar aquella a nivel local, intervinieron personas ajenas a la realidad del territorio.

33. Asimismo, tratándose del medio de control de nulidad electoral, no solo se requiere el cruce de información entre entidades, emana como requisito *sine qua non* que el ciudadano haya votado, dado que esta causal de anulación busca acreditar que determinados ciudadanos, presuntamente trashumantes, influyeron en unas elecciones, por lo que un primer derrotero, es determinar a través de la confrontación con el E-11 o E-12 según sea el caso si participaron de forma activa en la contienda. En caso contrario, no puede señalarse que se concreta la causal de nulidad objeto de estudio ya que no hay lugar a predicar que influyeron en el resultado de la designación.

34. Se llama la atención sobre estos aspectos, porque en el caso de autos se advierte que los cruces de información efectuados, se realizaron directamente entre las cédulas de ciudadanía relacionadas por la parte demandante y algunas de bases institucionales, sin que se precisara la fecha de corte de la información obtenida de éstas, a fin de resaltar su cercanía o no con el día de las elecciones, circunstancia que no permite un acercamiento real frente a lo acaecido en el proceso electoral de la Gobernación de Chocó en tanto, a la fecha de la elección no se contó con información que permitiera determinar la residencia electoral.

Asimismo, tampoco se verificó respecto de los supuestos trashumantes, si ejercieron o no su derecho al voto, lo que constituía un primer filtro para descartar o confirmar de manera particular y concreta si hubo influencia de personas ajenas a dicha circunscripción; es decir, si quienes se acusan de ser trashumantes, participaron del mencionado proceso electoral.

35. Con todo, salta a la vista como lo indicó el fallo, que buena parte de las personas relacionadas por el actor tenían relación con el departamento de Chocó según las bases de datos institucionales, por lo que *prima facie* no hay lugar a calificarlos como trashumantes en el evento que hayan votado para las elecciones del gobernador de la mencionada entidad territorial. Asimismo, resulta evidente que por la diferencia significativa de votos que obtuvo el demandado respecto de sus competidores en los comicios, aun dando por probada la participación de un número significativo de los ciudadanos relacionados por el demandante (particularmente, respecto de los que no se advirtió alguna relación con el departamento Chocó), el resultado de la designación sería mismo, por lo que decidí acompañar la decisión de negar las pretensiones de la demanda.

³⁶ En el mismo sentido ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 9 de septiembre de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, 76001-23-33-000-2019-01203-01.





De la compatibilidad del análisis de fondo e incidencia de las irregularidades denunciadas frente a las designaciones controvertidas

36. De otro lado, considero pertinente recordar, que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección³⁷, en asuntos relativos a causales objetivas de nulidad electoral, debe establecerse si las irregularidades alegadas se configuraron, y en caso afirmativo, determinar si tienen o no incidencia en el resultado de la designación.

37. Lo anterior, debido a que la administración de justicia debe dar respuesta clara y concreta a las denuncias ciudadanas, analizar de fondo las situaciones que se alegan contrarias al ordenamiento jurídico, y si es del caso, compulsar copias a las autoridades competentes para que adelanten las investigaciones respectivas, inclusive, si tales errores no tienen incidencia para declarar la nulidad de las elecciones acusadas.

38. Añádase a lo expuesto, que el artículo 287 de la Ley 1437 de 2011, en desarrollo del principio de eficacia del voto señala que la nulidad de las designaciones sólo tiene lugar cuando las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevamente éstos serían otros los elegidos. Es decir, para aplicar el anterior criterio, se parte de la existencia de errores acreditados, respecto de los cuales es procedente analizar si inciden o no en los resultados de las elecciones.

39. En ese orden de ideas, no es pertinente dejar de analizar de fondo los motivos de inconformidad, esto es, definir si están o no acreditadas las irregularidades denunciadas, por el hecho de que éstas no tienen la virtualidad de cambiar el resultado de la elección.

40. Las anteriores consideraciones resultan pertinentes en el caso de autos, respecto de los cargos de doble votación y suplantación de electores, frente a los cuales la Sección de manera clara y precisa ha indicado por ejemplo³⁸:

“El examen de la suplantación de electores deberá entonces efectuarse caso por caso, en una especie de análisis casuístico, y, por ende, le está vedado al operador jurídico emprender un examen abstracto del mismo, tal como fue reconocido por esta Sala Electoral en decisión del 6 de mayo de 2010.

³⁷ Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de mayo de 2010, Rad. 88001-23-31-000-2008-00001-01, M.P. Filemón Jiménez Ochoa. Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 11 de noviembre de 2010, M.P. Filemón Jiménez Ochoa. Rad. 25000-23-31-000-2008-00023-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de febrero de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 16 de marzo de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 54001-23-33-000-2016-00002-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 13001-23-33-000-2016-00106-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de diciembre de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate Rad. 11001-03-28-000-2019-00036-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 1º de julio de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad.13001-23-33-000-2019-00264-03. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 8 de julio de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2020-00096-00.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de febrero de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00.





“Para verificar la falsedad de un registro por esta inconsistencia **es necesario analizar cada caso a fin de concluir si se presentó un verdadero fraude bajo esta modalidad o si se trató de errores en la anotación realizada por los jurados de votación**, eventos en los cuales sí es posible establecer que existe correspondencia entre quien se acercó a la mesa a votar y el ciudadano titular de la cédula autorizada para votar en esa mesa en el cupo numérico del formulario E-11.”³⁹ (destacado fuera de texto).

41. Destaco las anteriores circunstancias, porque en cuanto a los cargos de doble votación y suplantación de electores, que sólo involucraban 2 personas, el fallo simplemente estimó que los 2 votos respectivos no tendrían la incidencia necesaria para cambiar el resultado de la elección; empero, antes de llegar a la anterior conclusión, que comparto, ni confirmó ni desvirtuó la existencia de las irregularidades invocadas.

42. Ahora bien, la sentencia limitó el análisis de los referidos motivos de inconformidad a la incidencia, argumentando lo siguiente:

“Al respecto, valga precisar que esta metodología ha sido aplicada excepcionalmente por la Sala, por ejemplo en la sentencia del 11 de agosto de 2016⁴⁰, en la cual se explicó que, previo a realizar el análisis de las irregularidades alegadas por el demandante, resultaba necesario verificar si con la supresión de los votos impugnados por ser presuntamente espurios, el resultado habría sido distinto. En tal oportunidad, se señaló:

Por consiguiente, antes de examinar si tal y como lo aseveran las demandantes se presentaron 8 votos espurios en la elección del representante de las comunidades afrodescendientes ante el consejo directivo de CORPOGUAJIRA, es necesario analizar si con la supresión de los votos que se consideran ilegales, la decisión adoptada por los consejos comunitarios participantes hubiese sido distinta.(...)

En consecuencia, como se demostró que el supuesto vicio evidenciado por la parte actora tendría la virtualidad de modificar la decisión adoptada, es viable analizar si los votos depositados por los Consejos Comunitarios Manuel Antonio Ochoa, Las Balsas, Puerto Colombia, Celinda Arévalo, Miguel Herrera, Clara Rosa Brito Molina, Zulinda Acosta de Solano y Agudelo Amaya Cantillo acusados se profirieron, tal y como afirman las demandantes, con contravención a la ley”.

43. Como puede apreciarse, para realizar inmediatamente el estudio de incidencia, se invocó como antecedente una providencia, respecto del cual es necesario precisar, que realizó un estudio de fondo de las irregularidades invocadas, dada la importancia de pronunciarse en sede judicial, sobre las denuncias ciudadanas que ponen en entredicho la validez de las designaciones cuestionadas, aunque no tengan la virtualidad de cambiar el resultado de las votaciones. Ello por cuanto, se erigen como verdaderos controles judiciales, que les permiten a las autoridades electorales y demás órganos de control, depurar

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 05001-23-31-000-2007-03351-01. C.P. Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 6 de mayo de 2010.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 11 de agosto de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2016-00042-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Reiterada en sentencia del 22 de febrero de 2018, Rad. 76001-23-33-000-2016-00261-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





Radicación: 11001-03-28-000-2020-00013-00
Demandante: César Eduardo Romero Estrada

sus bases de datos o procedimientos, combatir los delitos en la materia, en aras de garantizar la verdad y proteger la voluntad popular.

En los términos expuestos, queda presentada mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

