



## **NULIDAD ELECTORAL - Contra el acto de elección de edil de la Junta Administradora Local de San Cristóbal de Bogotá / CALIFICACIÓN DE LA PRUEBA / FALSEDAD EN DOCUMENTO ELECTORAL**

[L]a parte demandada bien pudo controvertir la decisión [de primera instancia] que dispuso dictar sentencia anticipada, bajo la advertencia de una solicitud probatoria pendiente de su decreto y práctica o de cualquier otro aspecto dirigido a controvertir los elementos de convicción aportados por el demandante, sin embargo, se abstuvo de proceder en ese sentido y, por ello, feneció la oportunidad procesal de debatir tal censura, razón por la que la Sala se abstendrá de resolver sobre el particular. No pasa inadvertido para la Sala que el demandado mencionó que para el momento en que el Tribunal *a quo* dispuso dictar sentencia anticipada, su entonces apoderado renunció al poder, por lo que no pudo referirse al respecto. (...). Con todo, no sobra poner de presente que el contencioso de nulidad electoral, por ser una acción pública, no exige la comparecencia al proceso por conducto de apoderado, luego la inactividad de las partes no puede excusarse en la ausencia de representación. Adicionalmente, el ponente sustanciador de segunda instancia, por auto del 12 de agosto de 2021, se pronunció sobre las pruebas que el demandado pidió en la alzada, donde reiteró la solicitud del escrito de contestación, y dispuso negarlas en la medida que ya obraban en el expediente, y esta decisión también quedó en firme porque no se presentaron recursos. (...). Otro aspecto de la apelación en este cargo se refiere a que en otros documentos electorales se presentaron diferencias injustificadas que favorecieron al demandante. Al respecto, se debe advertir que este reparo no fue planteado por el demandado en su escrito de contestación, de manera que no fue un aspecto que se haya debatido en la primera instancia, por lo que mal haría esta Sala en pronunciarse sobre el particular, so pena de desconocer el derecho de contradicción de la parte contraria. (...). De acuerdo con lo anterior, es posición de la Sala considerar que las otras mesas mencionadas en la contestación de la demanda son cargos nuevos y, por tanto, no pueden ser objeto de estudio, de tal manera que este planteamiento de la apelación no está llamado a prosperar.

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a diferencias existentes entre formularios E - 14 y E-24 alegadas con la contestación de la demanda y el término de caducidad previsto para el medio de control de nulidad electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de agosto de 2017, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 13001-23-33-000-2016-00051-01 (acumulado); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de junio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2018-00060-00 (acumulado); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de septiembre de 2021, radicación 23001-23-33-000-2020-00004-02.

### **REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL / NULIDAD ELECTORAL / RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTORAL / CAUSALES DE RECLAMACIÓN DURANTE EL ESCRUTINIO DE VOTOS / DIFERENCIA ENTRE EL FORMULARIO E14 Y EL FORMULARIO E24 / PRINCIPIO DE PRECLUSIÓN / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA**

La Sala observa que el demandante desconoce que, por disposición de la misma Corte Constitucional, el requisito de procedibilidad consistente en someter ante la autoridad administrativa la causal de nulidad por irregularidades en el proceso de votación, no es exigible para acudir ante el juez de la democracia. Adicionalmente, se advierte que el apelante desconoce las diferencias entre causales de nulidad y las de reclamación taxativamente contempladas en el Código Electoral, estas últimas que sí se deben agotar a efectos de controlar en sede jurisdiccional los





actos que las resuelven. (...). Si bien es cierto que del contenido de las causales de nulidad por inconsistencias entre documentos electorales y la causal de reclamación por error aritmético podrían inferirse algunas semejanzas, dado que ambas guardan relación con el cómputo de votos, lo cierto es que se trata de institutos bastante disímiles y por ello tienen un tratamiento diferenciado a efectos del control de legalidad del acto de elección. (...). Sin embargo, se debe aclarar que la invocación de la irregularidad en mención [diferencia injustificada entre los formularios E-14 y E-24] ante la autoridad electoral, si bien en principio era requisito de procedibilidad para acudir a la vía jurisdiccional, hoy día no es exigible. (...). Ahora bien, ante la declaratoria de inexecutable del numeral 6° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que el único cimiento del requisito de procedibilidad es el previsto en el artículo 237 de la Carta, sin embargo, y dado que la Corte Constitucional exigió una configuración normativa concreta de las condiciones para su cumplimiento, tampoco resulta admisible su exigencia por aplicación directa del canon Superior. (...). Adicionalmente, (...), la posición jurídica de esta Sección da cuenta de que el requisito de procedibilidad de que se trata no es obligatorio en la actualidad, por lo que es éste criterio judicial el que se impone para resolver el recurso que nos ocupa. (...). [L]as causales de reclamación previstas en el Código Electoral, entre ellas el error aritmético, corresponden con las que se deben alegar ante la autoridad electoral durante la etapa de escrutinios, cuando se advierte alguna irregularidad en la sumatoria de los votos. En el contexto de este asunto, es preciso destacar la diferencia entre la causal de reclamación por error aritmético prevista taxativamente en el Código Electoral, y la causal de nulidad por diferencias injustificadas entre los formularios E 14 y E 24, respecto de las cuales esta Sala se pronunció en el sentido de aclarar la improcedencia de alegar esta última como reclamación durante el escrutinio, por cuanto debe proponerse ante el juez administrativo: (...). Así mismo, no es procedente invocar como causal de reclamación las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, toda vez que, como se precisa con insistencia, esta corresponde con una causal de nulidad electoral que se puede alegar directamente ante el juez contencioso, sin que sea obligatorio plantearla ante la organización electoral como requisito previo para demandar. Ahora bien, el error aritmético como causal de reclamación, se debe exponer ante la autoridad administrativa electoral para que esta tenga la oportunidad de corregir el yerro, y el acto que la resuelve, es pasible de control jurisdiccional. (...). [P]or virtud del principio de preclusión de los escrutinios, quien pretenda presentar una reclamación por alguna de las causales previstas en el Código Electoral, deberá tener en cuenta el término legalmente establecido para ese propósito y la autoridad ante la cual se deba formular, so pena que precluya o se clausure la oportunidad para discutir alguna situación de irregularidad que pueda presentar el escrutinio, sin posibilidad de hacerlo en una etapa posterior. (...). Se destaca lo anterior para poner de presente que las reclamaciones presentadas ante la autoridad que tiene a su cargo el escrutinio deben corresponder con las enlistadas en el Código Electoral, sin que haya lugar a elevar reparos por aspectos no contemplados en esa codificación, como las diferencias entre formularios electorales. Sobre la base de lo expuesto, se debe concluir que cuando se pretende alegar una causal de nulidad del acto de elección, que para el caso es la prevista en el numeral 3° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, la misma puede plantearse directamente ante la autoridad judicial, sin que sea admisible elevarla ante la autoridad que tiene a su cargo el escrutinio. Por el contrario, en el evento en que se advierten irregularidades en el escrutinio que configuren alguna de las causales de reclamación de las que trata el Código Electoral, es deber del interesado exponerla ante la autoridad administrativa electoral para que esta se pronuncie, pues de no ser así, se predicará la firmeza de los resultados del escrutinio, toda vez que por virtud del principio de preclusividad, no habrá lugar a



manifestar censuras en etapas posteriores. En el asunto que ocupa a la Sala, se tiene que el reproche que planteó el demandante ante esta jurisdicción no se enmarcó en alguna de las causales de reclamación taxativamente contempladas en el Código Electoral que debieran ser resueltas por la comisión respectiva, sino en la causal de nulidad por diferencias injustificadas entre los registros de los formularios E 14 y E 24, la cual no debía plantearla ante la autoridad administrativa de la organización electoral toda vez que, como se indicó, no es procedente invocarla como reclamación. Por lo tanto, el cargo de la apelación sobre este tópico no está llamado a prosperar. (...). En la medida que los cargos de la apelación no prosperaron, se impone la confirmación de la sentencia de primera instancia.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las causales de nulidad por inconsistencias entre documentos electorales y la causal de reclamación por error aritmético y sus diferencias, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de marzo de 2021, radicación 27001-23-33-000-2019-00047-01. Sobre la diferencia injustificada entre los formularios E-14 y E-24 consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de mayo de 2019, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2018-00035-00 (Acumulado 11001-03-28-000-2018-00033-00). En cuanto a que en la actualidad, el saneamiento previo de que trata el artículo 237 superior no es exigible a los demandantes que acuden ante la administración de justicia para solicitar la nulidad de los actos de elección, con base en la ocurrencia de presuntas irregularidades en los procesos de votación y escrutinio en el marco de elecciones populares, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 19 de marzo de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 68001-23-33-000-2020-00025-01. En cuanto a que la posición jurídica de esta Sección da cuenta de que el requisito de procedibilidad de que se trata no es obligatorio en la actualidad, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 5 de marzo de 2020, radicación 19001-23-33-000-2019-00377-01. Sobre la diferencia entre la causal de reclamación por error aritmético prevista taxativamente en el Código Electoral, y la causal de nulidad por diferencias injustificadas entre los formularios E 14 y E 24, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 8 de octubre de 2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación 17001-23-33-000-2020-00014-01. Del principio de preclusividad que debe observarse en las reclamaciones administrativas, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de junio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2018-00060-00.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 237 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 161 NUMERAL 6 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 275 NUMERAL 3 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 320 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 322 NUMERAL 3

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

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

**Radicación número: 25000-23-41-000-2019-01103-01**





**Actor: MIGUEL GONZÁLEZ CHAPARRO**

**Demandado: DARWIN ANDRÉS PACHÓN BONILLA - EDIL DE LA JAL DE SAN CRISTÓBAL, BOGOTÁ**

**Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Falsedad de los registros electorales – Diferencias injustificadas – Requisito de procedibilidad – Causal de nulidad – Causal de reclamación – Diferencias – Reiteración de jurisprudencia**

## **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado Darwin Andrés Pachón Bonilla, contra la sentencia del 13 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante la cual se declaró la nulidad del acto de elección del referido demandado como edil de la Junta Administradora Local de San Cristóbal, Bogotá D.C., para el periodo 2020-2023 por el partido Centro Democrático.

Lo anterior, con base en los siguientes

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Pretensión**

El ciudadano Miguel González Chaparro, por conducto de apoderada, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra la elección del señor Darwin Andrés Pachón Bonilla como edil de la Junta Administradora Local de San Cristóbal, Bogotá D.C., para el periodo 2020-2023 por el partido Centro Democrático, contenida en el formulario E 26 JAL del 4 de noviembre de 2019, proferido por la Comisión Escrutadora Zonal de San Cristóbal.

En la demanda se elevaron las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA PRETENSIÓN: Se declare la nulidad del acto administrativo expedido por los miembros de la Comisión Escrutadora de fecha cuatro (04) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) por medio de la cual se declaró la elección de la Junta Administradora Local (JAL) de la Localidad Cuarta (04) San Cristóbal de la ciudad de Bogotá para el periodo Constitucional 2020-2023 (E-26 JAL), única y exclusivamente en lo que respecta a la nulidad de la declaratoria de la elección del Señor DARWIN ANDRÉS PACHÓN BONILLA por el partido Centro Democrático.*

*SEGUNDA PRETENSIÓN: Se declare la nulidad parcial del Acta General de Escrutinio Zonal, Elecciones de Autoridades Territoriales del día veintisiete (27) de octubre de dos mil diecinueve (2019), en donde se*







*declaró como candidato electo al señor DARWIN ANDRÉS PACHÓN BONILLA como Edil de la Localidad de San Cristóbal por el partido Centro Democrático para el periodo constitucional 2020-2023.”*

## 2. Hechos

La Sala los sintetiza de la siguiente manera:

Sostuvo que el 27 de octubre de 2019 se llevaron a cabo las elecciones de autoridades territoriales, entre ellas la de once ediles de la Junta Administradora Local de San Cristóbal, Bogotá D.C., y que la Comisión Escrutadora de dicha localidad declaró la elección del señor Darwin Andrés Pachón Bonilla como edil.

Advirtió que durante el proceso de escrutinio se configuró falsedad ideológica respecto de la votación que obtuvo en dicho certamen, por diferencias injustificadas entre los formularios E 14 y E 24, que dieron lugar a que se le restaran tres (3) votos, por lo que se presentó una alteración de la voluntad popular.

Mencionó que la anomalía en mención se presentó en los documentos electorales del puesto 1, mesa 7, y puesto 14, mesa 17, ambas de la Zona 4.

Agregó que en la primera de las mesas tanto en los formularios E 14 delegados, como en su versión claveros, se consignaron 2 votos en su favor, sin embargo, el E 24 no registró votación, mientras que, en la segunda, en tales formularios se plasmaron 2 votos, pero en el formulario E 24 sólo se le reconoció uno.

Sostuvo que, en ambos casos, al confrontar tales irregularidades con el acta de escrutinio auxiliar, no se registraron eventos de recuento de votos, ni observaciones adicionales, por lo que las diferencias advertidas no tienen justificación.

## 3. Normas violadas y concepto de violación

La parte actora precisó que el acto de elección demandado desconoció los artículos 1°, 3, 40, 258 y 260 de la Constitución Política; y 275 de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, sostuvo que con la declaratoria de la elección con sustento en documentos que adolecen de falsedad, se infringieron principios superiores como la democracia representativa, y que las irregularidades advertidas son de tal magnitud que alteraron la voluntad popular.

Indicó que en el presente asunto se presentó falsedad ideológica respecto de la votación que obtuvo en las justas electorales, por cuanto de manera injustificada no se le registraron 3 votos, lo que arrojó un total erróneo de 1388 sufragios, cuando en realidad fueron 1391, lo cual dio lugar a que no fuera electo como edil de la Localidad de San Cristóbal.



El demandado resultó electo con 1389 votos, esto es, una cantidad menor a la que en realidad obtuvo el actor.

#### 4. Actuación procesal relevante en la primera instancia

Por auto del 16 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A inadmitió la demanda para que la parte actora la subsanara en el sentido de individualizar el acto atacado, dirigir el libelo contra el señor Darwin Andrés Pachón Bonilla, y aportar copia de dicho escrito y sus anexos para la notificación y traslado al demandado.

Subsanada en término, por auto del 20 de enero de 2019 se admitió el libelo, y se ordenó notificar personalmente al demandado, informar al presidente de la Junta Administradoras Local de San Cristóbal para que, por su conducto, enterara del asunto a los demás ediles electos, se dispuso la notificación a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral, entre otras entidades y se ordenó informar a la comunidad en la forma prevista en el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

Por auto del 28 de enero de 2021 se resolvieron las excepciones previas en el sentido de declarar no probada la de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Mediante providencia del 23 de febrero de 2021 el *a quo* dispuso dictar sentencia anticipada al advertir que la controversia es de puro derecho, por lo que se pronunció acerca de las pruebas aportadas y solicitadas por las partes, tuvo como tales las allegadas y negó el decreto de las que pidió el demandado por cuanto ya obraban en el expediente, y fijó el litigio en los siguientes términos:

*“Manifiesta el Despacho que el propósito de la acción electoral corresponderá a determinar si conforme a las causales de nulidad expuestas en la demanda, es nula el Acta de Escrutinios formulario (sic) E 26 de fecha 4 de noviembre de 2019 que declaró la elección de la Junta Administradora Local de la Localidad Cuarta de San Cristóbal en Bogotá al existir falsedad en los documentos electorales en la etapa de escrutinio y consolidación de resultados, en lo que respecta a la votación del señor Miguel González Chaparro.”*

Adicionalmente, ordenó correr traslado para alegar de conclusión y al agente del Ministerio Público para que rindiera concepto.

#### 5. Contestaciones de la demanda

##### 5.1. Registraduría Nacional del Estado Civil

Por conducto de apoderado, advirtió que existe un momento procesal para que el demandante planteara ante la respectiva comisión escrutadora las irregularidades aquí alegadas, con el fin de que las resolvieran, sin embargo, dicha oportunidad precluyó.





Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva fundada en que los hechos de la demanda no guardan relación con las facultades que el Decreto 1010 de 2000 y el Código Electoral asignó a la entidad.

Explicó que de conformidad el Código Electoral, corresponde al Consejo Nacional Electoral lo concerniente a la realización de los escrutinios y la declaratoria de la elección.

Expuso que el acta E 14 es el documento cuyo diligenciamiento corresponde a los jurados de votación, en tres ejemplares, a saber, transmisión, delegados y claveros, este último con una cadena de custodia estricta, por lo que tiene más credibilidad y, por lo tanto, mayor mérito probatorio.

Señaló que el escrutinio a cargo de la comisión escrutadora es un procedimiento de carácter preclusivo, mediante el cual se verifican y consolidan los resultados de las votaciones.

Indicó que la comisión escrutadora auxiliar es la encargada de resolver las reclamaciones presentadas ante los jurados de votación, lo que indica que desde el momento inmediato a la culminación de las votaciones, los candidatos, sus apoderados, incluso los testigos electorales, disponen de medios jurídicos para presentarlas ante las instancias competentes, como son los jurados de votación y las comisiones en mención para el caso de Bogotá.

Concluyó que las decisiones que se adoptaron en las audiencias de escrutinios celebradas en las 139 comisiones escrutadoras de la ciudad de Bogotá, gozan de presunción de legalidad, y que es deber de los testigos, candidatos y sus apoderados verificar diariamente el contenido de las actas correspondientes y presentar las reclamaciones a que haya lugar, por lo que no es procedente alegar irregularidades ante el juez electoral.

## **5.2. El demandado Darwin Andrés Pachón Bonilla**

Por conducto de apoderado, manifestó que si bien pueden presentarse inconsistencias en los formularios presentados por el demandante, no es posible deducir como consecuencia necesaria la falsedad alegada, y que en todo caso deberá probar las diferencias entre los formularios E 14 y el E 24.

Con sustento en los pronunciamientos de esta Corporación<sup>1</sup>, precisó que no basta con la existencia de irregularidades o inconsistencias en los documentos electorales para tener como probada la causal de nulidad, pues es necesario que los datos alteren la verdad de tal manera que no concuerden con lo realmente acontecido en los escrutinios, y que la diferencia sea de tal magnitud que pueda conducir a la variación del resultado electoral.

<sup>1</sup> Citó las providencias de esta Sala dictadas en los procesos con radicación 2016-00010 del 20 de abril de 2016; 11001-03-28-000-2019-00009-00 del 23 de agosto de 2019; y 1871- 1872 del 14 de enero de 1999.



Advirtió que en la demanda no se hizo referencia probatoria a los elementos antes destacados, ya que pese a señalar una supuesta diferencia numérica, no estableció su magnitud para contrariar la verdad electoral, pues el demandante asumió esta consecuencia únicamente a partir de la diferencia alegada.

Explicó que en el asunto concreto sucede lo contrario, toda vez que a pesar de las diferencias “aritméticas” entre formularios, el resultado de la sumatoria de los votos consignados en los formularios E 14 es el mismo que el previsto en los E 24, esto es 1389 en su caso y 1388 para el demandante, por lo que resulta acertada y en nada varía la elección.

Sostuvo que, de esta manera, no existe la falsedad ideológica planteada en la demanda, pues las supuestas alteraciones presentes en los documentos electorales no incidieron en la creación, alteración o modificación de alguna relación jurídica, por lo que la irregularidad advertida no tiene la virtualidad de perturbar los resultados electorales.

Destacó que lo anterior debe entenderse a partir del principio de eficacia del voto de que trata el numeral 3° del artículo 1 del Código Electoral, según el cual no basta acreditar la existencia de falsedades, sino que estas deben ser de tal magnitud que tengan la capacidad de modificar el resultado de los comicios<sup>2</sup>.

Mencionó que, pese a las posibles diferencias numéricas y meramente formales señaladas en el libelo, materialmente no existiría la falsedad que conduzca a la anulación de la elección, la cual se presume legal y fue el resultado de un proceso tecnificado y diseñado para manifestar de forma fidedigna la voluntad popular, y que tal diferencia podría obedecer a errores de digitación que en manera alguna pone en duda el desarrollo leal del proceso de escrutinio.

Por otro lado, indicó que las etapas del proceso de escrutinio son preclusivas y se agotan una vez se ha dado la oportunidad a los intervinientes de presentar reclamaciones e impugnar lo resuelto, lo que indica que al vencimiento de estas se entienden cumplidas y agotadas las posibilidades de exponer ante la autoridad electoral posibles inconsistencias.

Agregó que al tenor de los artículos 122, 164, 166 y 192 del Código Electoral, los diferentes actores pueden ejercer la defensa de los partidos y candidatos y formular reclamaciones para que estas sean resueltas, con lo que precluye la oportunidad para controvertir hechos que dieron origen a las causales de reclamación.

Citando la sentencia proferida por esta Sección en el proceso con radicación 50001-23-33-000-2015-00666-02, expuso que el proceso de escrutinio constituye la etapa post electoral a partir del cierre de las votaciones, y comprende la contabilización de los votos por parte de los jurados de cada mesa hasta la

<sup>2</sup> Citó la sentencia de esta Sala del 6 de diciembre de 2018. Exp: 11001-03-28-000-2018-00036-00.



declaratoria de la elección.

Añadió que en dicho pronunciamiento se advirtió que las etapas del escrutinio son preclusivas según el procedimiento allí descrito, y que en el caso concreto el demandante contaba con los medios idóneos para presentar reclamaciones como las que aquí expuso.

Explicó que la situación del actor es diferente de la prevista por la Corte Constitucional en la “*Sentencia C 0072017*” al momento de declarar la inexecutable del numeral 6° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, pues allí se privilegió la situación de los ciudadanos que sin tener acceso a la información pre y post electoral puedan demandar los actos de elección por alguna causal de nulidad, lo que no ocurre en el *sub lite*, toda vez que el demandante tuvo la oportunidad de formular los reclamos que ahora plantea, máxime cuando contó con apoderado y testigo en las mesas 7 y 17.

Señaló que, según las actas de escrutinio, ni la parte actora o sus testigos formularon observaciones o inconformidades frente a los resultados que le fueron puestos en conocimiento.

Afirmó que con la Sentencia C-283 de 2017 de la Corte Constitucional, la reclamación dejó de ser requisito de procedibilidad para la acción electoral, al considerar que, en algunos casos, resultaba difícil cumplirlo y constituía una carga excesiva para el acceso a la justicia.

Advirtió que, sin embargo, en este caso es un hecho que el demandante estuvo conforme con el resultado electoral, ya que contaba con la capacidad de presentar reclamaciones de manera inmediata y dentro de los términos preclusivos, no obstante, no manifestó inconformidades.

Expuso que lo que pretende demostrar la defensa es que el demandante, pese a tener conocimiento inmediato del resultado desfavorable y contar con la posibilidad de controvertirlo, optó por no hacerlo y permitió que se declarara la elección.

Destacó que el requisito de procedibilidad de reclamación previa busca proteger la legalidad de las elecciones, según el criterio expuesto por esta Sección<sup>3</sup>.

A su turno, sostuvo que con ocasión de su elección se involucraron derechos civiles y políticos en su favor, como previsto en el artículo 40 de la Constitución Política, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho.

Mencionó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los derechos políticos tienen importancia fundamental y se relacionan con otros como la libertad de expresión, de reunión y asociación, así como el que desarrolla el principio de democracia participativa.

<sup>3</sup> Citó los radicados 11001-03-28-000-2014-00048-00 y 05001-23-33-000-2015-02594-01.

Adujo que se presentó a las elecciones, cumplió el procedimiento previsto en la ley y obtuvo el resultado que lo ubicó en el cargo que ahora se controvierte, por lo que se deben respetar sus derechos políticos, el debido proceso y la buena fe.

### 5.3. Consejo Nacional Electoral

No intervino.

### 6. Fijación del litigio

Mediante providencia del 23 de febrero de 2021 el *a quo* fijó el litigio en los siguientes términos:

*“Manifiesta el Despacho que el propósito de la acción electoral corresponderá a determinar si conforme a las causales de nulidad expuestas en la demanda, es nula el Acta de Escrutinios formulario (sic) E 26 de fecha 4 de noviembre de 2019 que declaró la elección de la Junta Administradora Local de la Localidad Cuarta de San Cristóbal en Bogotá al existir falsedad en los documentos electorales en la etapa de escrutinio y consolidación de resultados, en lo que respecta a la votación del señor Miguel González Chaparro.”*

### 7. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 13 de mayo de 2021 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, accedió a las pretensiones en los siguientes términos:

*“PRIMERO.- DECLÁRASE la nulidad parcial del Acta Parcial de Escrutinio Zonal, Localidad 04, del cuatro (4) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), únicamente en lo que respecta a la declaración de electo del señor Darwin Andrés Pachón Bonilla como Edil de la Localidad San Cristóbal por el partido Centro Democrático para el periodo constitucional 2020-2023, a quien se le deberá cancelar su credencial.*

*SEGUNDO.- En consecuencia, DECLÁRASE la elección del señor Miguel González Chaparro como Edil de la Localidad San Cristóbal por el partido Centro Democrático para el periodo constitucional 2020-2023, por haberse demostrado que obtuvo una mayor votación que el señor Darwin Andrés Pachón Bonilla en los comicios electorales.*

*(...)”*

Las consideraciones del *a quo* para proceder en el sentido indicado se sintetizan a continuación.

De manera previa, expuso la normatividad que rige la causal de nulidad deprecada, al tenor del numeral 3° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, y el procedimiento de escrutinio a nivel distrital de que trata la Ley 163 de 1994. Luego, se refirió a los pronunciamientos de la Sección Quinta del Consejo de

Estado sobre el particular<sup>4</sup>.

Advirtió que la controversia planteada ante esta jurisdicción no es una causal de reclamación, sino que se trata de falsedad de los registros electorales por variaciones injustificadas entre los formularios E 14 y E 24.

Al descender al caso concreto, precisó que el demandante (candidato 081) obtuvo un total de 1388 votos, mientras que el demandado (candidato 084) logró la suma de 1389, por lo que accedió a la curul que obtuvo su partido político.

En cuanto a las inconsistencias de la Zona 4, Puesto 1, Mesa 7, expuso que según los formularios E 14, tanto delegados como claveros, el demandante obtuvo 2 votos, no obstante, en el formulario E 24 no se registró votación, lo que arrojó una diferencia de -2 votos.

Respecto de la Zona 4, Puesto 14, Mesa 17, adujo que en los formularios E 14, delegados y claveros, el demandante registró 2 votos, mientras que en el formulario E 24 figura solo un voto, por lo que la diferencia es de -1.

Agregó que, de acuerdo con el acta general de escrutinio, en las mesas bajo cita no se hicieron constar observaciones o novedades relacionadas con recuento de votos, por lo que las diferencias alegadas no tienen justificación.

Reiteró que el demandado fue electo con 1389 votos, y que el demandante le secundó con 1388, empero, conforme lo que se probó en el proceso, en realidad obtuvo tres votos de más.

A efectos de establecer la incidencia de las irregularidades advertidas, expuso que, con la sumatoria de los tres votos restados al demandante, este obtiene un total de 1391, con lo que supera los 1389 que obtuvo el demandado, por lo que se debe declarar nulo parcialmente el acto de elección enjuiciado.

## **8. El recurso de apelación**

Inconforme con la decisión adoptada, el demandado interpuso oportunamente recurso de apelación, bajo los siguientes reparos:

Manifestó que la demanda era inadmisibles por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

Al respecto, sostuvo que el artículo 237 de la Constitución Política establece en su parágrafo que, para ejercer el contencioso de nulidad electoral por irregularidades en el proceso de votación y escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas,

---

<sup>4</sup> Entre otros, citó la decisión proferida en el proceso electoral en el que se controvertió el acto de elección de los representantes a la Cámara por el Departamento del Cauca, periodo 2018-2022 (sin mencionar radicado), la sentencia del 13 de noviembre de 2014 dictada en el expediente 11001-03-28-000-2014-00046-00.



antes de la declaratoria de la elección, al examen de la autoridad correspondiente en cabeza del Consejo Nacional Electoral.

Advirtió que la inaplicación de dicho parágrafo, sin motivación, dejó sin piso el texto del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, invocado como soporte de la demanda.

Explicó que la Sentencia C 283 de 2017 de la Corte Constitucional, que determinó la inexecutable del numeral 6° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, resolvió en ese sentido porque se desconoció la reserva de ley estatutaria, mediante la cual se debían establecer las irregularidades que deben ponerse en conocimiento de la autoridad administrativa.

Luego de transcribir parte de las consideraciones del fallo del 19 de septiembre de 2011 de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>5</sup>, consideró que el *a quo* se equivocó al desconocer las normas constitucionales que exigen el requisito de procedibilidad, pues se trata de un precepto al que se debe dar aplicación.

Trajo a colación la sentencia del 18 de diciembre de 2020 del Tribunal Administrativo del Chocó<sup>6</sup>, en donde se exigió el cumplimiento del requisito en mención.

Explicó que el fundamento del artículo 237 constitucional busca proteger la legalidad de las elecciones, defender la preclusión de las etapas y garantizar el derecho de defensa y oposición, y sobre todo dar la oportunidad a las autoridades electorales de corregir sus actos.

Señaló que el ejercicio directo de la acción contenciosa para convalidar una simple sumatoria de votos, cuando ese proceso ya se adelantó por las comisiones escrutadoras, es una forma de esconder evidencia sobre el terreno para luego ponerlas en conocimiento del juez electoral para que este haga la adición de sufragios en favor del demandante.

Mencionó que la “reclamación” ante la comisión escrutadora era un requisito de orden constitucional que no podía pretermitirse en el estudio de admisión de la demanda.

Por otro lado, alegó que no se decretaron las pruebas solicitadas con la contestación de la demanda, por lo que no era posible proferir sentencia anticipada.

Sobre el particular, indicó que el artículo 13 del Decreto 806 de 2020 estableció en su numeral 1° que la sentencia anticipada es procedente cuando se trate de pruebas de puro derecho, o no fuera necesario practicarlas.

Mencionó que para el momento en que se dispuso dictar sentencia anticipada, su

<sup>5</sup> Exp: 11001-03-28-000-2010-00041-00.

<sup>6</sup> Exp: 27001-23-31-000-2020-00007-00.

entonces apoderado renunció al poder, por lo que no pudo referirse al respecto.

Insistió en que se trata de pruebas que demostraban que también existieron falsedades en otros formularios que le perjudicaron.

Al respecto, expuso que en el formulario E 14 del puesto 23 de la Mesa 23, el demandante no obtuvo votos, sin embargo, en el E 24 le contabilizaron uno.

Sostuvo que en el acta E 14 del puesto 3, mesa 20, le apareció un voto, pero en el E 24 no se reflejó.

Advirtió que en el formulario E 14 de la mesa 12 del puesto 25 figuran dos votos, pero el E 24 sólo le tuvo en cuenta uno.

Por lo anterior, destacó la importancia de las pruebas que solicitó en la contestación de la demanda, en el sentido de solicitar un informe y análisis de la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre los verdaderos resultados electorales.

Resaltó que en la contestación de la demanda solicitó que se oficiara a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que aportara los formularios E 14 y E 24 de las mesas 7 y 17, con una explicación de las diferencias en la votación; un informe de los resultados electorales y un CD con las actas de escrutinio.

Advirtió que la prueba aportada con la demanda no demostraba la prosperidad del cargo formulado, por lo que era necesario decretar los medios de convicción que solicitó.

Aseveró que, de haberse detectado la anomalía alegada en su momento, hubiera evitado el desgaste para la administración y los candidatos.

Reiteró que el proceso electoral es preclusivo, pues existen mecanismos tendientes a garantizar el debido proceso y la oportunidad para que los diferentes actores ejerzan la defensa de los partidos y los candidatos que representan.

Indicó que en la demanda no se señaló que se hayan agotado las reclamaciones, solicitudes de revisión o cuestionamientos que pusieran en evidencia los vicios que ahora se alegan en sede jurisdiccional, que precisamente deben resolverse por parte de las comisiones escrutadoras.

Solicitó que se le sumaran los votos que se le sustrajeron tal como se hizo con el demandante, y el saneamiento del proceso.

## **9. Actuación procesal en segunda instancia**

Mediante auto del 12 de agosto de 2021, el magistrado ponente de la Sección Quinta del Consejo de Estado se pronunció sobre las pruebas solicitadas por el demandado en el recurso de apelación, que consistieron en (i) decretar las





pedidas en primera instancia; (ii) ordenar el recuento manual de votos en todas las mesas; y (iii) solicitar a la Registraduría la acreditación de los testigos y apoderados en cada mesa con el fin de demostrar que no se realizaron reclamaciones previas.

Luego de traer a colación el texto del artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, que consagra la posibilidad de pedir pruebas en segunda instancia, el ponente consideró que los medios de convicción que el demandado solicitó en la primera instancia, y que no se decretaron, no son necesarios, puesto que en el expediente están las copias de los formularios E 14 y E 24 de las mesas cuestionadas.

Así mismo, advirtió que el informe que solicitó de la Registraduría Nacional del Estado Civil tampoco es necesario, comoquiera que el estudio que se realiza en la jurisdicción recae sobre los formularios E 14 y E 24 de las zonas, puestos y mesas señalados en la demanda.

Respecto de las demás pruebas, precisó que dicha petición no cumple con los parámetros previstos en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no se requirieron en la primera instancia, no se pidieron de común acuerdo, ni versan sobre hechos acontecidos con posterioridad a la oportunidad probatoria de la primera instancia, o que no se haya podido solicitar.

Resuelto lo anterior, el magistrado sustanciador **(i)** admitió el recurso; **(ii)** ordenó a la Secretaría de la Sección que lo pusiera a disposición de la parte demandada por el término de 3 días; **(iii)** dispuso que, vencido el plazo anterior, permaneciera el expediente en secretaría por otros 3 días para que las partes presentaran alegatos de conclusión, y **(iv)** resolvió poner el expediente a disposición del Ministerio Público con el fin de que rindiera concepto dentro de los 5 días.

Entre el 19 y el 23 de agosto de 2021 se fijó el traslado del recurso de apelación.

El traslado para alegar de conclusión tuvo lugar entre el 24 y el 26 de agosto de 2021.

A su turno, el traslado al Ministerio Público transcurrió entre los días 27 de agosto y 2 de septiembre de 2021.

## **10. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

### **10.1. Registraduría Nacional del Estado Civil**

Reiteró que esa entidad no tiene competencia para analizar los documentos electorales por no ser la entidad con atribuciones legales para ello, y que los escrutinios tampoco sin del resorte de sus funciones.

### **10.2. Parte demandante Miguel González Chaparro**

Reiteró los argumentos de la demanda.



Explicó que el Tribunal de primera instancia dejó claro que la controversia planteada ante la jurisdicción no consiste en causales de reclamación, sino en una falsedad por variaciones injustificadas de los registros electorales, por lo que mal podría pensarse en la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.

Advirtió que se demostraron las falsedades por diferencias injustificadas que dieron lugar a la anulación de la elección cuestionada, por lo que se debe confirmar la sentencia de primera instancia.

### **10.3. El demandado Darwin Andrés Pachón Bonilla**

Reiteró el fundamento del recurso de apelación, en cuanto a que la primera instancia no observó el incumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el artículo 237 de la Constitución Política, que también le restaron votos de manera injustificada, y que el demandante se favoreció con tales irregularidades.

## **11. Concepto del Ministerio Público**

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en los siguientes términos:

Afirmó que el recurso de apelación no cuestionó lo que el Tribunal de primera instancia encontró probado, por lo que se debe considerar desierto el recurso de alzada por indebida sustentación, esto es, por no formular reproche alguno contra el proveído de primer grado, como lo exige el numeral 3° del artículo 322 del Código General del Proceso.

No obstante lo anterior, se pronunció acerca del fundamento de la demanda y en cuanto al requisito de procedibilidad que echa de menos el apelante, sostuvo que este no propuso la excepción previa de ineptitud de la demanda para que el Tribunal de primera instancia la estudiara.

Advirtió que la causal de nulidad por diferencias injustificadas en los documentos electorales difiere de las causales de reclamación previstas en el Código Electoral, pues aquella no se refiere a simples errores aritméticos sino a falsedades o alteraciones de los formularios, lo cual no se encuentra previsto como causal de reclamación.

Señaló que, por lo tanto, es a través del medio de control de nulidad electoral que se deben plantear irregularidades como la alegada en el *sub lite*.

Aseveró que el apelante confunde el error aritmético, que se predica de un solo documento electoral, con las falsedades entre documentos electorales, por lo que la censura del demandado en ese aspecto no tiene procedencia.

En lo que concierne a la presunta falta de requisitos para dictar sentencia anticipada, destacó que el ponente de la primera instancia optó por esa vía por



tratarse de una controversia de puro derecho, y dejó claro que no era necesaria la práctica de otros medios de prueba por bastar con las aportadas al proceso, y advirtió que el demandado no recurrió tal decisión.

Señaló que el Tribunal *a quo*, cumplió los requisitos previstos en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, para dictar sentencia anticipada.

Precisó que en el auto que dispuso proferir sentencia anticipada se negaron las pruebas solicitadas por el demandado, en la medida que ya reposaban en el expediente, lo cual fue refrendado por el magistrado sustanciador de la Sección Quinta del Consejo de Estado al admitir el recurso de apelación.

Sostuvo que el auto que admitió el recurso de apelación y negó las pruebas que el apelante solicitó en segunda instancia, no fue objeto de recursos, por lo que se encuentra debidamente ejecutoriado.

Bajo esas consideraciones, sostuvo que la decisión de dictar sentencia anticipada se soportó en derecho, y con fundamento en las pruebas pertinentes, conducentes y necesarias, y negó las fútiles frente al debate jurisdiccional.

Concluyó que se debe confirmar la sentencia de primera instancia que accedió las pretensiones de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 13 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152 numeral 8° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en el recurso de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia del 13 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en la que accedió a las pretensiones de nulidad parcial del acto de elección de los ediles de la Localidad de San Cristóbal de la ciudad de Bogotá, para el periodo 2020-2023, concretamente respecto de la plaza que obtuvo el señor Darwin Andrés Pachón Bonilla.

Para el efecto, la Sala determinará como cuestión previa, y según el planteamiento del Ministerio Público, si hay lugar a declarar desierto el recurso de apelación, en razón a que no controvertió el fundamento de la sentencia de primera instancia.

En el evento de superar lo anterior, la Sala deberá establecer (i) si el demandante debió agotar el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 237 de la Constitución Política, antes de acudir ante la jurisdicción para controvertir el acto demandado, y (ii) si es procedente analizar cargos nuevos acerca de las pruebas que en criterio del demandante eran esenciales para la defensa, en punto a demostrar que en favor del demandante se presentaron falsedades en otros formularios electorales.

### 3. Cuestión previa

El Ministerio Público advirtió que el demandante no sustentó el recurso de apelación, esto es, no formuló reproche alguno contra el proveído de primer grado, como lo exige el numeral 3° del artículo 322 del Código General del Proceso.

Para la Sala no hay lugar a proceder en ese sentido, pues si bien al tenor del numeral 3° artículo 322 del Código General del Proceso el apelante *“deberá precisar, de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior”*, lo cierto es que dicha carga se cumplió con el escrito de alzada, en cuanto se opuso a la admisibilidad de la demanda por incumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 237 Superior, y por el hecho de no haberse decretado las pruebas que solicitó la defensa en la primera instancia.

Al margen de la pertinencia de esta tesis como fundamento para revocar el proveído de primer grado, la Sala advierte que el mismo cuenta con el debido soporte fáctico y jurídico para que el *ad quem* emita el pronunciamiento que corresponde.

No sobra indicar que la ineptitud del recurso no se enmarca en la omisión de exponer argumentos que necesariamente se traduzcan en el éxito del litigio, sino en el incumplimiento de aspectos formales de cara a la exposición del sustento de la alzada.

Ahora bien, es preciso destacar que el hecho de no controvertirse de manera puntual el razonamiento hecho en la primera instancia, según el cual se probaron las diferencias injustificadas que dieron lugar a la anulación del acto de elección del demandado, bien podría acarrear una consecuencia adversa para el apelante, ya que el colegiado de segunda instancia debe abstenerse de pronunciarse sobre tal tópico, por los límites que el artículo 320 del Código General del Proceso impone al superior, por cuanto a este corresponde examinar la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante.

Superado lo anterior, la Sala se pronunciará acerca de los motivos de inconformidad expuestos por la parte demandada en el recurso de apelación.

### 4. El caso concreto

De manera previa, la Sala debe poner de presente que al tenor de lo previsto en el

artículo 320 del Código General del Proceso<sup>7</sup>, “[e]l recurso de apelación tiene por objeto que **el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante**, para que el superior revoque o reforme la decisión.”, disposición que debe interpretarse en concordancia con lo dispuesto por el artículo 328 *Ibidem*, según el cual “[e]l juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.” (Destacado por la Sala)

El texto transcrito es claro en advertir que la competencia del superior para pronunciarse sobre el fundamento de la apelación está circunscrita a los motivos de inconformidad expuestos por el apelante, lo que descarta el análisis de cualquier otro aspecto que no haya sido materia de alzada.

Se hace esta precisión en atención a que el demandado apelante no expuso motivos de inconformidad frente al resultado del análisis probatorio efectuado en la primera instancia que dio lugar a establecer la presencia de diferencias injustificadas entre documentos electorales, pues no cuestionó la veracidad de las consignas de los formularios E 14 claveros aportados a este trámite, como tampoco advirtió yerros de orden aritmético en las operaciones del *a quo*, de tal suerte que esta Sala se abstendrá de pronunciarse sobre el particular, ante la inexistencia de un argumento que se pueda contrastar con lo allí resuelto.

#### 4.1. El acto demandado

Se pretende la nulidad del acto de elección plasmado en el Formulario E-26 JAL, emitido el 4 de noviembre de 2019 por la Comisión Escrutadora Zonal de San Cristóbal, Bogotá D.C., mediante el cual se declaró la elección del señor Darwin Andrés Pachón Bonilla como edil de la Junta Administradora Local de San Cristóbal, para el periodo 2020-2023 por el partido Centro Democrático.

En primera instancia se declaró la nulidad del referido acto de elección, en atención a que al candidato Miguel González Chaparro le restaron injustificadamente 3 votos, lo que incidió en el resultado electoral en la medida que, con la adición de tales sufragios, dicho candidato obtuvo la mayor votación de su partido.

La apelación plantea como motivos de inconformidad: (i) que el demandante debió agotar el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 237 de la Constitución Política, antes de acudir ante la jurisdicción para controvertir el acto demandado, y (ii) que no se decretaron las pruebas que demostraban que en favor del demandante se presentaron falsedades en otros formularios electorales.

Por cuestiones de metodología se abordará, en primer lugar, si es procedente resolver cargos nuevos donde se censura que no se hayan decretado las pruebas que acreditaban diferencias injustificadas en favor del actor, para luego ocuparnos

<sup>7</sup> Aplicable al trámite del recurso de apelación en los aspectos no regulados en la Ley 1437 de 2011, por virtud de la remisión prevista en su artículo 306.



del reparo restante de la apelación.

**4.1.1. Procedencia de analizar cargos nuevos acerca de las pruebas que en criterio del demandante eran esenciales para la defensa, en punto a demostrar que en favor del demandante se presentaron falsedades en otros formularios electorales.**

Al respecto, conviene no perder de vista que el togado conductor del proceso en primera instancia, a través de auto del 23 de febrero de 2021, resolvió dictar sentencia anticipada al advertir que la controversia es de puro derecho, por lo que se pronunció acerca de las pruebas aportadas y solicitadas por las partes, tuvo como tales las allegadas y negó el decreto de las que solicitó el demandado por cuanto ya obraban en el expediente.

El demandado electo guardó silencio frente a esta decisión, por lo que cobró firmeza.

Como se observa, la parte demandada bien pudo controvertir la decisión que dispuso dictar sentencia anticipada, bajo la advertencia de una solicitud probatoria pendiente de su decreto y práctica o de cualquier otro aspecto dirigido a controvertir los elementos de convicción aportados por el demandante, sin embargo, se abstuvo de proceder en ese sentido y, por ello, feneció la oportunidad procesal de debatir tal censura, razón por la que la Sala se abstendrá de resolver sobre el particular.

No pasa inadvertido para la Sala que el demandado mencionó que para el momento en que el Tribunal *a quo* dispuso dictar sentencia anticipada, su entonces apoderado renunció al poder, por lo que no pudo referirse al respecto.

Por ello, es necesario poner de presente que, en efecto, el entonces apoderado del demandado presentó renuncia al poder conferido, sin embargo, con dicho escrito acompañó la comunicación del 1° de diciembre de 2020 enviada a su otrora poderdante, con lo que cumplió la carga prevista en el inciso cuarto del artículo 76 del Código General del Proceso<sup>8</sup>.

En ese orden, se tiene que el demandado tuvo conocimiento oportuno de la renuncia de su abogado, ya que se le comunicó tal circunstancia antes de que se dictara el auto del 23 de febrero de 2021 mediante el cual se dispuso proferir sentencia anticipada. Incluso conto con el periodo de vacancia judicial para constituir apoderado, sin embargo, procedió en ese sentido solo hasta el 11 de marzo de 2021, cuando su nuevo apoderado presentó escrito de alegatos de conclusión, sin mención de alguna irregularidad derivada de la decisión de dictar

<sup>8</sup> “Artículo 76. Terminación del poder. El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso.

(...)

La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.

(...)”

sentencia anticipada.

Con todo, no sobra poner de presente que el contencioso de nulidad electoral, por ser una acción pública, no exige la comparecencia al proceso por conducto de apoderado, luego la inactividad de las partes no puede excusarse en la ausencia de representación.

Adicionalmente, el ponente sustanciador de segunda instancia, por auto del 12 de agosto de 2021, se pronunció sobre las pruebas que el demandado pidió en la alzada, donde reiteró la solicitud del escrito de contestación, y dispuso negarlas en la medida que ya obraban en el expediente, y esta decisión también quedó en firme porque no se presentaron recursos.

Otro aspecto de la apelación en este cargo se refiere a que en otros documentos electorales se presentaron diferencias injustificadas que favorecieron al demandante.

Al respecto, se debe advertir que este reparo no fue planteado por el demandado en su escrito de contestación, de manera que no fue un aspecto que se haya debatido en la primera instancia, por lo que mal haría esta Sala en pronunciarse sobre el particular, so pena de desconocer el derecho de contradicción de la parte contraria.

Con todo, aun si dicho argumento se hubiera planteado, se debe poner de presente que esta Sala, en sentencia del 30 de agosto de 2017<sup>9</sup>, sostuvo que “(...) *En conclusión, el cargo de diferencia entre los formularios E-14 y E-24, para ser estudiado por la Sala, requiere que se precise en detalle el departamento, municipio, zona, puesto y el número de la mesa en la que se aduce tuvo lugar la irregularidad, además, se debe identificar el candidato en quien recae la irregularidad, señalando los guarismos obtenidos en los formularios E-14 y E-24 supuestamente adulterados, por ende **cada registro en sí mismo se constituye en la materialización del cargo, lo que conlleva a que esté sometido al término de caducidad señalado en el artículo 164.2 literal a) de la Ley 1437 de 2011. En virtud de lo mencionado, estima esta Sala Electoral que el a-quo no podía hacer el estudio de legalidad de los cargos nuevos planteados por el demandado en su escrito de contestación de la demanda dado que, como ya se reseñó en precedencia había operado el fenómeno jurídico de la caducidad, el cual le impedía hacer pronunciamiento alguno respecto de éstos.***” (Destacado por la Sala)

Esta tesis se reiteró en los fallos del 6 de junio de 2019<sup>10</sup> y 9 de septiembre de 2021<sup>11</sup>.

De acuerdo con lo anterior, es posición de la Sala considerar que las otras mesas mencionadas en la contestación de la demanda son cargos nuevos y, por tanto, no

<sup>9</sup> Exp: 13001-23-33-000-2016-00051-01 (acumulado).

<sup>10</sup> Exp: 11001-03-28-000-2018-00060-00.

<sup>11</sup> Exp: 23001-23-33-000-2020-00004-02.

pueden ser objeto de estudio, de tal manera que este planteamiento de la apelación no está llamado a prosperar.

#### **4.1.2. El demandante debió agotar el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 237 de la Constitución Política, antes de acudir ante la jurisdicción para controvertir el acto demandado**

El demandado, es su alzada, insistió en que el actor no agotó el requisito de procedibilidad previsto en el parágrafo del artículo 237 de la Constitución Política, según el cual *“Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.”*

Así mismo, reiteró el fundamento expuesto ante la primera instancia, de acuerdo con el cual el proceso de escrutinios es preclusivo, y que el demandante debió agotar las reclamaciones ante la autoridad administrativa electoral, frente a los vicios que planteó ante esta jurisdicción.

La Sala observa que el demandante desconoce que, por disposición de la misma Corte Constitucional, el requisito de procedibilidad consistente en someter ante la autoridad administrativa la causal de nulidad por irregularidades en el proceso de votación, no es exigible para acudir ante el juez de la democracia.

Adicionalmente, se advierte que el apelante desconoce las diferencias entre causales de nulidad y las de reclamación taxativamente contempladas en el Código Electoral, estas últimas que sí se deben agotar a efectos de controlar en sede jurisdiccional los actos que las resuelven.

Ante esta circunstancia, esta Sección reiterará lo expuesto en la sentencia del 4 de marzo de 2021<sup>12</sup>, donde precisó tales aspectos.

Si bien es cierto que del contenido de las causales de nulidad por inconsistencias entre documentos electorales y la causal de reclamación por error aritmético podrían inferirse algunas semejanzas, dado que ambas guardan relación con el cómputo de votos, lo cierto es que se trata de institutos bastante disímiles y por ello tienen un tratamiento diferenciado a efectos del control de legalidad del acto de elección.

En primer lugar, en lo concerniente a las diferencias injustificadas entre documentos electorales, esta Sala puntualizó que *“(...) la diferencia injustificada entre los formularios E-14 y E-24 es una irregularidad que, en principio, no puede ser alegada a través de la figura de las reclamaciones electorales, pues la misma constituye una falsedad de documentos electorales que debe ser*

<sup>12</sup> Exp: 27001-23-33-000-2019-00047-01

alegada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, **con fundamento en la causal de anulación prevista en el numeral 3º del artículo 275 del C.P.A.C.A.**<sup>13</sup>, esto es, configura una verdadera causal de nulidad. (Destacado por la Sala)

Sin embargo, se debe aclarar que la invocación de la irregularidad en mención ante la autoridad electoral, si bien en principio era requisito de procedibilidad para acudir a la vía jurisdiccional, hoy día no es exigible.

El párrafo del artículo 237 Superior estableció que **“Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.”** (Destacado por la Sala)

En desarrollo del mandato constitucional transcrito, el numeral 6º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 dispuso como uno de los requisitos previos para demandar que **“Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3<sup>14</sup> y 4 del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente.”** (Destacado por la Sala)

Sin embargo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-283 de 2017 declaró inexecutable la referida norma al considerar que desconoció la reserva de ley estatutaria y, adicionalmente, agregó que la exigencia del requisito de procedibilidad también resulta inconstitucional por desconocer el derecho político a ejercer acciones en defensa de la Constitución y la ley, previsto en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución, así como el derecho fundamental de acceso a la justicia, establecido en el artículo 229 *Ibidem*, dadas las dificultades operativas para su cumplimiento.

Por lo tanto, en criterio de la Corte Constitucional, **“la configuración normativa concreta de las condiciones para el cumplimiento de dicha carga procesal extrajudicial, debe ser objetiva y clara para los justiciables, de tal suerte que en su articulación con los procedimientos de votación, escrutinio y declaración de la elección, existan las oportunidades claramente establecidas para cumplir adecuadamente este requisito previo para demandar la nulidad de la correspondiente elección.”**

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 9 de mayo de 2019. Rad: 11001-03-28-000-2018-00035-00 (Acumulado 11001-03-28-000-2018-00033-00). M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>14</sup> Invocada como causal de nulidad en el *sub lite*: “3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.”

Ahora bien, ante la declaratoria de inexecutable del numeral 6° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que el único cimiento del requisito de procedibilidad es el previsto en el artículo 237 de la Carta, sin embargo, y dado que la Corte Constitucional exigió una configuración normativa concreta de las condiciones para su cumplimiento, tampoco resulta admisible su exigencia por aplicación directa del canon Superior.

Por ello, esta Sala sostiene la tesis según la cual *“(...) en la actualidad, el saneamiento previo de que trata el artículo 237 no es exigible a los demandantes que acuden ante la administración de justicia para solicitar la nulidad de los actos de elección, con base en la ocurrencia de presuntas irregularidades en los procesos de votación y escrutinio en el marco de elecciones populares.”*<sup>15</sup>

Ahora bien, el apelante puso de presente la sentencia del 18 de diciembre de 2020 del Tribunal Administrativo del Chocó<sup>16</sup>, en donde al parecer se exigió el cumplimiento del requisito en mención.

Al margen de lo resuelto en ese asunto, lo cierto es que la decisión adoptada por dicho Tribunal no es vinculante para la Sala, comoquiera que esta Corporación, por disposición del numeral 1° del artículo 237 de la Constitución Política, tiene la función de *“Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo (...)”*, por lo que, al ser el órgano de cierre, no está sometido a las providencias dictadas por los tribunales administrativos.

Adicionalmente, como se expuso en los párrafos anteriores, la posición jurídica de esta Sección da cuenta de que el requisito de procedibilidad de que se trata no es obligatorio en la actualidad, por lo que es éste criterio judicial el que se impone para resolver el recurso que nos ocupa<sup>17</sup>.

En segundo lugar, se tiene que las causales de reclamación previstas en el Código Electoral, entre ellas el error aritmético, corresponden con las que se deben alegar ante la autoridad electoral durante la etapa de escrutinios, cuando se advierte alguna irregularidad en la sumatoria de los votos.

En el contexto de este asunto, es preciso destacar la diferencia entre la causal de reclamación por error aritmético prevista taxativamente en el Código Electoral, y la causal de nulidad por diferencias injustificadas entre los formularios E 14 y E 24, respecto de las cuales esta Sala se pronunció en el sentido de aclarar la improcedencia de alegar esta última como reclamación durante el escrutinio, por cuanto debe proponerse ante el juez administrativo<sup>18</sup>:

<sup>15</sup> Auto del 19 de marzo de 2020. Exp: 68001-23-33-000-2020-00025-01. Magistrada ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>16</sup> Exp: 27001-23-31-000-2020-00007-00.

<sup>17</sup> Que también se sostuvo en la providencia del 5 de marzo de 2020. Exp: 19001-23-33-000-2019-00377-01.

<sup>18</sup> Auto del 8 de octubre de 2020. Exp: 17001-23-33-000-2020-00014-01, Magistrado ponente: Luis Alberto Álvarez Parra.



“Vale precisar que esta Sala ha explicado los elementos de la causal de reclamación por «error aritmético» en los siguientes términos:

“El numeral 11 del artículo 192 precisa que se puede formular como causal de reclamación lo siguiente: “Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió en error aritmético al sumar los votos consignados en ellas”. Según esta disposición, el error aritmético se caracteriza por dos circunstancias:

En primer lugar, porque **se trata simple y llanamente de la equivocación en que pueden incurrir las personas encargadas de escrutar los votos – llámense jurados, integrantes de comisión escrutadora o magistrados del CNE-, cuando realizan una de las operaciones básicas de las matemáticas, como es la suma;** esto es, cuando alguno de los guarismos que aparece en los formularios electorales con la calidad de un total no concuerda con la sumatoria de los datos parciales que se supone han llevado a ese resultado. (...)

Y, en segundo lugar, **el error aritmético como causal de reclamación se caracteriza por el hecho de que únicamente puede presentarse en una misma acta.** Por tanto, como el proceso de escrutinios va dando paso a la generación de múltiples formularios electorales, como el acta de escrutinio de jurados de votación o formulario E-14 ó los formularios E-24 que pueden ser mesa a mesa, zonales o municipales, entre otros, debe tomarse en cuenta que **esta causal de reclamación solamente se configurará en los eventos en que el error al sumar los votos haya ocurrido dentro del formulario E-14 ó al interior del formulario E-24, sin que exista posibilidad alguna de que su tipificación pueda darse por la comparación entre los registros consignados en diferentes actas, pues como se verá ello materializa una falsedad**”.<sup>19</sup> (Subrayado fuera del texto primigenio)

**Más recientemente, esta Sala destacó la improcedencia de alegar la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 como una causal de reclamación electoral, en los siguientes términos:**

“Como lo señaló la Sala en la sentencia de 8 de marzo de 2018,<sup>20</sup> **la irregularidad derivada de la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 es constitutiva de falsedad electoral, por lo que ésta, en principio, no puede alegarse mediante la figura de la reclamación electoral, bajo la causal de error aritmético.**” (Destacado por la Sala)

De acuerdo con las precisiones anteriores, la causal de reclamación por error aritmético supone un yerro de sumatoria de los votos consignados en un mismo formulario electoral. Como se destacó, se trata de una imprecisión en la que puede incurrir un jurado de votación o la respectiva comisión escrutadora.

Se debe subrayar que este error se presenta en el mismo formulario o acta y no entre estos, por lo que la incongruencia que pueda presentarse entre los

<sup>19</sup> Cita de cita: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-00046-00. Sentencia de 13 de noviembre de 2014. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro”

<sup>20</sup> Cita de cita: “En este acápite se reiterará lo expuesto en dicha providencia. Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 08001-23-33-000-2015-00863-02. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Demandados: Concejales de Barranquilla – Período 2016-2019. M.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.”

formularios E-14 y E-24 ya no corresponderá con un simple error aritmético, sino con una causal de nulidad por diferencias injustificadas.

Así mismo, no es procedente invocar como causal de reclamación las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, toda vez que, como se precisa con insistencia, esta corresponde con una causal de nulidad electoral que se puede alegar directamente ante el juez contencioso, sin que sea obligatorio plantearla ante la organización electoral como requisito previo para demandar.

Ahora bien, el error aritmético como causal de reclamación, se debe exponer ante la autoridad administrativa electoral para que esta tenga la oportunidad de corregir el yerro, y el acto que la resuelve, es pasible de control jurisdiccional.

Las reclamaciones, desde luego, deben observar el principio de preclusividad, respecto del cual la Sala se pronunció en el siguiente sentido<sup>21</sup>:

***“El procedimiento electoral está enmarcado dentro de etapas claramente delimitadas en el tiempo y ante instancias previamente establecidas, con miras a que las autoridades revisen los resultados de los escrutinios y a que se otorgue estabilidad y certeza a las decisiones adoptadas por aquellas, lo que implica que cada actuación debe agotarse en plazos perentorios.***

***En ese sentido, una vez acaecido el término establecido legalmente para el desarrollo de la respectiva actuación, esta se clausura en forma definitiva, de tal suerte que si el interesado no alega o discute la situación irregular advertida dentro del término fijado para ello, queda excluida la posibilidad de hacerlo en forma posterior<sup>22</sup>.***

(...)” (Destacado por la Sala)

De acuerdo con la tesis transcrita, por virtud del principio de preclusión de los escrutinios, quien pretenda presentar una reclamación por alguna de las causales previstas en el Código Electoral, deberá tener en cuenta el término legalmente establecido para ese propósito y la autoridad ante la cual se deba formular, so pena que precluya o se clausure la oportunidad para discutir alguna situación de irregularidad que pueda presentar el escrutinio, sin posibilidad de hacerlo en una etapa posterior.

En el pronunciamiento destacado anteriormente, se dejó claro que ***“conforme con lo señalado en el artículo 167 del Código Electoral, en los escrutinios realizados por las comisiones escrutadoras distritales y municipales no se aceptarán reclamos o apelaciones que no sean formulados por escrito en el acto mismo del escrutinio y que no estén fundadas en alguna de las causales establecidas en el artículo 192 de ese estatuto.”***

Se destaca lo anterior para poner de presente que las reclamaciones presentadas ante la autoridad que tiene a su cargo el escrutinio deben corresponder con las enlistadas en el Código Electoral, sin que haya lugar a elevar reparos por

<sup>21</sup> Sentencia del 6 de junio de 2019. Exp: 11001-03-28-000-2018-00060-00. Magistrado ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>22</sup> Cita de cita: “Artículos 122 y 192 del Código Electoral.”



aspectos no contemplados en esa codificación, como las diferencias entre formularios electorales.

Sobre la base de lo expuesto, se debe concluir que cuando se pretende alegar una causal de nulidad del acto de elección, que para el caso es la prevista en el numeral 3° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, la misma puede plantearse directamente ante la autoridad judicial, sin que sea admisible elevarla ante la autoridad que tiene a su cargo el escrutinio.

Por el contrario, en el evento en que se advierten irregularidades en el escrutinio que configuren alguna de las causales de reclamación de las que trata el Código Electoral, es deber del interesado exponerla ante la autoridad administrativa electoral para que esta se pronuncie, pues de no ser así, se predicará la firmeza de las resultas del escrutinio, toda vez que por virtud del principio de preclusividad, no habrá lugar a manifestar censuras en etapas posteriores.

En el asunto que ocupa a la Sala, se tiene que el reproche que planteó el demandante ante esta jurisdicción no se enmarcó en alguna de las causales de reclamación taxativamente contempladas en el Código Electoral que debieran ser resueltas por la comisión respectiva, sino en la causal de nulidad por diferencias injustificadas entre los registros de los formularios E 14 y E 24, la cual no debía plantearla ante la autoridad administrativa de la organización electoral toda vez que, como se indicó, no es procedente invocarla como reclamación.

Por lo tanto, el cargo de la apelación sobre este tópico no está llamado a prosperar.

#### **4. Conclusión**

En la medida que los cargos de la apelación no prosperaron, se impone la confirmación de la sentencia de primera instancia.

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**

**PRIMERO:** Confírmase la sentencia del 13 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante la cual se declaró la nulidad del acto de elección del demandado como edil de la Junta Administradora Local de San Cristóbal, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme este proveído, conclúyase el trámite procesal en el tribunal de origen, para los efectos del artículo 329 del Código General del Proceso.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**





**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Presidente**

**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>”