

## **PROCESO ELECTORAL - Circunstancias en las que también deben demandarse actos distintos al que declara la elección**

Es cierto que esta Sala ha establecido la necesidad de que se demanden, junto con el acto de elección, otros producidos en el proceso administrativo electoral, pero tal circunstancia se halla restringida a los actos a través de los cuales las comisiones escrutadoras deciden sobre las reclamaciones presentadas por los testigos electorales o los candidatos y sus apoderados en los escrutinios de mesa o en los subsiguientes y en cuanto, el defecto que se aduce se halle en éstos.

**NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION - Alcance del requisito: No está sujeto a formalidades / DEMANDA ELECTORAL - Valoración del requisito de normas violadas y concepto de la violación / INTERPRETACION DE LA DEMANDA - Valoración del requisito de normas violadas y concepto de la violación en acciones públicas / CONCEPTO DE LA VIOLACION - Referente para control judicial de legalidad de actos administrativos / JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - Carácter rogado / JUSTICIA ROGADA - Exige indicación de normas violadas y el concepto de la violación cuando se impugne un acto administrativo / NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION - Valoración del requisito en acciones públicas y especialmente en la electoral**

En reiterados pronunciamientos esta Corporación ha sostenido que toda demanda enderezada a la anulación de un acto administrativo debe contener las normas violadas y la expresión del concepto de la violación. Este requerimiento no es formal, existe por virtud del principio de legalidad que gobierna el ejercicio de la función pública. En la medida en que las autoridades ejercen sus funciones conforme a la Constitución y la ley sus actos se reputan o se tienen como legales -presunción de legalidad del acto administrativo-, en este orden, cuando se estiman contrarios a las normas superiores debe alegarse y probarse su ilegalidad. Ello se hace a través de una demanda que debe precisar cuáles son las razones de la presunta ilegalidad, es decir, en una demanda que contenga un concepto de la violación. Siendo así, el concepto de la violación se constituye en referente para el ejercicio del control que la Constitución le ha deferido al Juez de lo contencioso administrativo. De ahí que se diga que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es, en este aspecto, rogada, pues el juez no puede estudiar más de lo que se le propone en la demanda. Con todo, el hecho de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerza su función respecto de los actos administrativos conforme al marco definido en

el acápite de normas violadas y concepto de la violación de la demanda, no implica que éste deba elaborarse considerando ciertas formalidades, es suficiente con que refiera argumentos que permitan establecer los alcances de la impugnación que se plantea. Sólo de esa forma se logran conciliar principios como los de la legalidad, del que se deducen la presunción de legalidad del acto administrativo y el carácter de rogada de la jurisdicción, con otros como el de la prevalencia del derecho sustancial. En el caso sub iudice, la acción impetrada es la de nulidad electoral, que existe con el propósito de resolver los conflictos relacionados con la conformación del poder político. (...) Al ser de naturaleza pública el cumplimiento del requisito aludido en el numeral 4º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, debe examinarse considerando el propósito para el cual fue establecido. Así, si del contexto de la demanda es posible que los demandados y el juez establezcan el alcance de la impugnación, habrá de obviarse cualquier otra consideración.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 137 NUMERAL 4

**PROCESO ELECTORAL - Alcance de la causal de nulidad de actos de elección por registros falsos: Deben afectar el resultado / REGISTROS FALSOS - Alcance de la causal de nulidad de actos de elección: Deben afectar el resultado**

Esta causal de nulidad, sustentada en la presencia de registros electorales falsos o apócrifos, o de elementos falsos o apócrifos que hubieran servido para su formación, deriva en la alteración de la verdad electoral, como cuando se supone la votación de personas que no han intervenido en las urnas, se hacen constar resultados que son ajenos a los verdaderamente escrutados (por exceso o por defecto), se finge la calidad de jurado de votación para sufragar sin estar autorizado, o se aduce una autorización inexistente para votar, o también cuando se altera materialmente el contenido de las actas o se incorporan en los cómputos de votos actas inválidas, y en general, cuando la declaración que contiene el documento no corresponde a la realidad. (...) Con todo, debe tenerse en cuenta en la valoración del cargo que la existencia de un elemento falso o apócrifo, por sí mismo no conduce a la nulidad del acto de elección, pues ello se presenta sólo cuando la irregularidad tenga por efecto la alteración de los resultados electorales.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 223 NUMERAL 2

**FORMULARIO E-24 - Contenido / FORMULARIOS ELECTORALES - Circunstancias que justifican incongruencia entre los de las comisiones**

## **escrutadoras y los jurados de votación / FORMULARIOS E-14 Y E-24 - Diferencias: Consecuencias**

Sobre la diferencia planteada entre los Formularios E-14 o Actas de Escrutinio de las Mesas y los Formularios E-24, se parte del supuesto de que en estos últimos deben consignarse, respecto de cada mesa, los mismos datos electorales que arrojan los escrutinios de los jurados (Formulario E-14), y que sólo pueden aparecer diferencias originadas por razón de la prosperidad de una reclamación presentada por los testigos electorales, de un recuento de votos o de una corrección que deba hacer la comisión escrutadora como instrumentos para la verificación de los resultados electorales. La falta de identidad de dichos datos, sin una razón que lo justifique, conlleva a concluir que hubo una alteración de la verdad electoral que vicia de nulidad el acta de escrutinio de las Comisiones Escrutadoras que se hubieran elaborado con base en los Formularios E-24 que contienen la información falsa o apócrifa. La prosperidad de los cargos propuestos en este sentido, conlleva la declaratoria de nulidad del acto electoral y la realización de un nuevo escrutinio a partir de las actas de los jurados de votación (Formularios E-14) correspondientes a las mesas afectadas por la alteración de la verdad.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la formulación del cargo de nulidad por incongruencia entre formularios electorales, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de julio de 2009, Rad. 4056-4084, Senadores de la República.

## **FORMULARIOS ELECTORALES - Enmendaduras: No pueden probarse con testimonios / TESTIMONIOS - Inválidos para probar enmendaduras de formularios electorales**

En el sub lite si bien se alegó y se probó que los Formularios E – 14 de las mesas cuestionadas presentaban enmendaduras, no se esgrimió ni se acreditó, con otros documentos, la alteración de la información que contenían. En otras palabras, sólo se probó el hecho de las enmendaduras, pero no que con éstas se hubiera alterado la verdad electoral. Siendo así el asunto se quedó en un simple alegato del demandante que no puede ser considerado por la Sala porque no se cumplió con la carga de probar “[e]l supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas [las partes] persiguen” (artículo 177 del Código de Procedimiento Civil). Ahora, es cierto que en el expediente obra el testimonio del señor Alexander Ramírez Sánchez, pero éste no puede considerarse para estudiar el cargo aquí propuesto porque se refiere al escrutinio de zona y no al de mesa.

**COMISIONES ESCRUTADORAS ZONALES - Composición. Escrutinios / ESCRUTINIO ZONAL - Actas: parcial y general / ACTA DE ESCRUTINIO PARCIAL - Contenido. Destino / ACTA DE ESCRUTINIO GENERAL - Contenido. Destino. Falta de firmas no afecta su validez**

Conforme a los artículos 157 y 158 del Código Electoral, las comisiones escrutadoras zonales se hallan integradas por 2 personas, normalmente servidores públicos: jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos, excepcionalmente por ciudadanos de reconocida honorabilidad. Los Registradores distritales o municipales actúan como secretarios, de manera que, en principio las actas del correspondiente escrutinio deben estar suscritas por 2 personas. En los términos de los artículos 163 y siguientes del Código Electoral, en el escrutinio zonal o auxiliar se elaboran 2 clases de actas, la de escrutinio parcial, contenida en el Formulario E – 24, y la general. En la de escrutinio parcial se consolidan los resultados electorales de las diferentes mesas que hace parte de los distintos puestos de votación de la zona, y en la general, lo acontecido en el respectivo trámite. De las citadas actas se elaboran 5 ejemplares uno con destino al acta triclave y los otros para ser entregados al Presidente del Tribunal Administrativo, a los Delegados del Registrador Nacional y al Gobernador del Departamento. En la medida en que el escrutinio municipal se cumple con base en los Formularios E – 24 zonales el hecho de que el acta general de la respectiva comisión escrutadora adolezca de defectos en las firmas, *per se*, no impide que en éste pueda considerarse el efectuado por la correspondiente comisión auxiliar. De ahí que la omisión de las firmas de las actas generales de las comisiones escrutadoras zonales no haya sido considerada por el legislador como causal de reclamación o como una circunstancia que afecta su validez, como sí sucede respecto de las actas de los jurados de votación, Formulario E – 14. Siendo así las cosas, el hecho de que en el escrutinio municipal de los votos depositados para Concejo del municipio de Sincelejo (Sucre) se hubieran computado los votos de las mesas ubicadas en los puestos de votación de las zonas 1, 3 y 90, no obstante que las actas generales revelaran omisión en las firmas, pues la de la primera y la de la tercera carecían de rúbricas mientras que la segunda “sólo había sido suscrita por 2 de los 3 miembros” no comporta la falsedad en las actas de escrutinio municipal.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO ELECTORAL - ARTICULO 157 / CODIGO ELECTORAL - ARTICULO 158 / CODIGO ELECTORAL - ARTICULO 163

**CONSEJO DE ESTADO**

# **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero Ponente: FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**

Bogotá D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil diez (2010).

**Proceso número:** 70001-23-31-000-2007-00239-02

**Radicación interna:** 2007-00239

**Demandante:** Zorobel Jesús Romero Martínez

**Demandado:** Concejales de Sincelejo (Sucre)

**Electoral – Sentencia.**

Superado el trámite de la segunda instancia se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 28 de agosto de 2008, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Sucre, declaró probada la excepción de inepta demanda y se inhibió para proveer sobre el fondo de las pretensiones.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda**

##### **1.1. Las pretensiones**

El señor Zorobel Jesús Romero Martínez, por medio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción pública electoral, solicitó ante el Tribunal Administrativo de Sucre, que se declarara la nulidad del acto de elección de concejales de Sincelejo (Sucre) período 2008 – 2011 contenido en el

Formulario E – 26 CO, de 4 de noviembre de 2007, proferido por la Comisión Escrutadora Municipal de Sincelejo (Sucre).

Como consecuencia de la declaración anterior pidió que se cancelara la credencial expedida a Gustavo Adolfo Fuentes Herazo, perteneciente al Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana.

## **1. 2 Los hechos**

En lo fundamental son los que siguen:

1. El señor Zorobel Jesús Romero Martínez fue candidato en la lista para el Concejo Municipal de Sincelejo (Sucre), número 050, inscrita por el Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana – código 133.

2. Una vez se adelantaron los comicios, previo el examen de los documentos electorales contenidos en los Formularios E -14, E – 24 y E – 26, algunos de los cuales logró conseguir con el concurso del Defensor del Pueblo o a través de la pagina *web* de la Registraduría Nacional de Estado Civil, halló que le descontaron 30 votos, así:

a) En la mesa 30 del puesto 1 de la zona 90, o Colegio Araujito, alcanzó 30 votos que fueron registrados en el correspondiente Formulario E – 14, que luego fue enmendado para reportar 6, que fueron tomados en cuenta en el Formulario E - 24.

b) En la mesa 10 del puesto 3 de la zona 1, o Instituto Técnico Industrial, alcanzó 10 votos que fueron registrados en el Formulario E – 14, pero en esa misma mesa en el Formulario E – 24 se le reporta una votación de 7.

c) En la mesa 4 del puesto 1 de la zona 2, o Colegio Antonio Lenis, alcanzó 2 votos que fueron registrados en el Formulario E – 14, que luego fue enmendado para reportar 0, los que se tomaron en cuenta en el Formulario E - 24.

d) En la mesa 12 del puesto 3 de la zona 3, o Instituto Nacional Simón Araujo, alcanzó 1 voto que fue reportado en el Formulario E – 14, pero en esa misma mesa en el Formulario E – 24 se le reporta una votación de 0 votos.

3. También encontró que a otros candidatos de la lista del Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana se les aumentó o se les descontó votos, a saber:

a) Gustavo Fuentes Herazo, código 046:

En la mesa 10 del puesto 3 de la zona 1, alcanzó 5 votos, que fueron registrados en el Formulario E – 14, pero en esa misma mesa en el Formulario E – 24 se le reportó una votación de 4.

En la mesa 9 del puesto 3 de la zona 2, alcanzó 0 votos, que fueron registrados en el correspondiente Formulario E - 14, que luego fue enmendado para reportar 3, tomados en cuenta en el Formulario E - 24.

En la mesa 18 del puesto 3 de la zona 2, alcanzó 1 voto, que fue registrado en el correspondiente Formulario E – 14, que luego fue enmendado para reportar 3, tomados en cuenta en el Formulario E - 24.

b) Ramiro Enrique González Zabala, código 035:

En la mesa 12 del puesto 3 de la zona 3, Instituto Nacional Simón Bolívar, alcanzó 1 voto, que fue registrado en el correspondiente Formulario E – 14, que luego fue enmendado para reportar 21, de los cuales 20 fueron tomados en cuenta en el Formulario E - 24.

En la mesa 19 del puesto 6 de la zona 2, alcanzó 9 votos, que fueron registrados en el correspondiente Formulario E – 14, que luego fue enmendado para reportar 29, tomados en cuenta en el Formulario E - 24.

c) Mario Alberto Fernández Alcocer, código 051

En la mesa 12 del puesto 5 de la zona 1, alcanzó 0 votos, que fueron registrados en el correspondiente Formulario E – 14, que luego fue enmendado para reportar 4, considerados en el Formulario E – 24.

En la mesa 6 del puesto 3 de la zona 2, alcanzó 6 votos, que fueron registrados en el correspondiente Formulario E – 14, que luego fue enmendado para reportar 13, considerados en el Formulario E – 24.

En la mesa 18 del puesto 3 de la zona 2, alcanzó 10 votos, que fueron registrados en el correspondiente Formulario E – 14, que luego fue enmendado para reportar 16, tomados en cuenta en el Formulario E – 24.

d) José David González Villamizar, código 036.

En la mesa 15 del puesto 1 de la zona 2, alcanzó 6 votos que fueron registrados en el correspondiente Formulario E – 14, que luego fue

enmendado para reportar 2, que al final fueron considerados en el Formulario E – 24.

e) Omar Quessep, código 037:

En la mesa 6 del puesto 6 de la zona 2, alcanzó 4 votos, que fueron registrados en el correspondiente Formulario E-14, que luego fue enmendado para reportar 14, considerados en el Formulario E - 24.

4. Las actas de las comisiones escrutadoras de las zonas 1, 3 y 90 no fueron suscritas por todos sus miembros, no obstante fueron consideradas en el escrutinio municipal.

5. Las anteriores irregularidades fueron evidenciadas en el escrutinio zonal, en el que se presentaron reclamaciones respecto de las mesas 1, 4, 5, 7, 8, 14, 15 y 19 del puesto 1 de la zona 2, pero éstas fueron desestimadas a través de las Resoluciones 001, 003, 004, 006, 007, 008, 009 y 010, no obstante que era evidente la necesidad de recuentos por la inexactitud de los cómputos, por las enmendaduras y por las diferencias entre candidatos que superaban el 10%.

6. A pesar de las anteriores irregularidades la Comisión Escrutadora Municipal de Sincelejo (Sucre), a través de un documento sin fecha que tenía el carácter de acta parcial, declaró elegidos concejales, entre otros, al candidato Gustavo Adolfo Fuentes Herazo, quien obtuvo 1869 votos.

7. El demandante alcanzó una votación de 1865.

### **1.3 Las normas violadas y el concepto de la violación**

El demandante alegó que el acto de elección de Concejales de Sincelejo (Sucre) período 2008 – 2011, violó los artículos 2º, 4º y 312 de la Constitución Política, 223, 226, 228 y ss., del Código Contencioso Administrativo y 157 y ss., del Decreto Ley 2241 de 1986.

En el concepto de la violación se limitó a transcribir la sentencia de 8 de mayo de 2002, a través de la cual esta Corporación decidió, en segunda instancia, la demanda propuesta contra la elección del Alcalde de Hatonuevo (Guajira) período 2000 – 2003, entre otras circunstancias, por la falsedad de los registros electorales.

## **2. La contestación de la demanda**

### **2.1 Del concejal elegido Gustavo Adolfo Fuentes Herazo**

El concejal elegido Gustavo Adolfo Fuentes Herazo, mediante apoderado, contestó la demanda.

Aceptó algunos hechos, negó otros.

Expuso como argumentos de la defensa, en síntesis, los que siguen:

Dijo que si bien era cierto que las actas de escrutinio de los jurados de votación y de todas las corporaciones electorales eran nulas cuando apareciera que eran falsos o apócrifos los elementos que hubieran servido para su formación, no era menos cierto que para la prosperidad de las pretensiones resultaba indispensable que el demandante señalara y

demonstrara que existió falsedad, lo que se hacía a través de los documentos electorales.

Que los formularios electrónicos sobre los que el actor construyó su demanda no eran documentos electorales y, por lo mismo, no podían ser la base de una pretensión anulatoria.

Que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia de 24 de junio de 2004, precisó:

“Para que tal declaración proceda es menester que tales irregularidades tengan entidad suficiente para mutar el resultado electoral, ya que si dicha disconformidad no alcanza a modificar ese resultado, se tendrá por inocua la nulidad y el acto acusado deberá mantenerse en su integridad.” Aunado a lo que ha dicho la Jurisprudencia de esta Sala luego de poner en práctica la eficacia del voto (art. 1° C.E.) por virtud del cual “cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que dé validez al voto que represente expresión libre de voluntad del elector”.

Además adujo, a título de excepción, la inepta demanda, argumentando que debieron demandarse los registros contentivos de las irregularidades alegadas en la demanda, pues, a su juicio, *“[N]o pueden acogerse las pretensiones de la demanda estando vigentes y ejecutoriados los actos (formularios E-14) cuya obligatoriedad no ha sido cuestionada por vía contenciosa administrativa”*.

## **2.2 La Registraduría Nacional del Estado Civil, vinculada como demandada.**

Dijo que los hechos de la demanda, salvo el que refería la condición de candidato del demandante, debían probarse.

Que las presuntas fallas de las comisiones escrutadoras no eran su responsabilidad pues si bien los Registradores intervenían en el proceso de escrutinio, lo hacían como secretarios de dichas comisiones.

No obstante, precisó que las irregularidades aducidas en la demanda, con base en el contenido normativo del numeral 2º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo, eran simples especulaciones del demandante.

Y, además, que no bastaba citar la causal establecida en el código sino que debía determinarse su configuración.

**2.3** Los demás concejales elegidos no contestaron la demanda a pesar de que se dispuso su notificación con la publicación del edicto al que se refiere el inciso 2º del numeral 4º del artículo 233 del Código Contencioso Administrativo.

### **3. Los alegatos en la primera instancia**

**3.1** El demandante presentó alegatos de conclusión que refieren los mismos argumentos de la demanda.

**3.2** La Registraduría Nacional del Estado Civil, reiteró el argumento de que no era parte en el respectivo proceso electoral.

### **4. El concepto del Ministerio Público en la primera Instancia**

La Procuradora Delegada ante el Tribunal, en su concepto, pidió que se denegaran las pretensiones de la demanda. A su juicio las irregularidades precisadas en la demanda debieron tramitarse a través de las reclamaciones

a las que se refiere el artículo 192 del Código Electoral, por lo que la jurisdicción “carecía de competencia” para pronunciarse sobre el particular.

## **5. La sentencia de primera instancia**

Es la de 28 de agosto de 2008, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala de Decisión N°4, desestimó la excepción propuesta por el concejal demandado Gustavo Adolfo Fuentes Herazo y declaró probada, de oficio, la de inepta demanda.

Dijo que la jurisdicción administrativa era rogada por lo que el juez no podía realizar un estudio oficioso sino que en su condición de guardián de la legalidad se hallaba condicionado por las acusaciones contenidas en la demanda.

Con apoyo en precedentes jurisprudenciales emanados de las Secciones Primera, Tercera y Quinta de esta Corporación, todos relacionados con la obligación de explicar el concepto de la violación en las demandas en las que se impugnaban actos administrativos, aseveró que la demanda presentada en el *sub lite* no cumplió con ese requisito y así concluyó, apoyándose en el contenido normativo del numeral 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, que era inepta.

## **6. El recurso de apelación**

El demandante en el proceso de la referencia, dentro del término legal, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Solicitó que fuera revocada y, en su lugar, se dictara otra a través de la cual se accediera a las pretensiones de la demanda.

Adujo;

Que la acción de nulidad electoral era una acción de naturaleza pública, por lo que no podía aplicarse, en su rigor, el principio de jurisdicción rogada al que se refería la sentencia impugnada.

Que si bien era cierto que en el acápite de normas violadas y concepto de violación no se explicaban, detalladamente, las circunstancias por las que se demandaba la nulidad del acto de elección de marras, no era menos cierto que en los hechos de la demanda se presentaban, de forma clara, las irregularidades que se habían evidenciado en el proceso en el que se emitió el acto de elección demandado.

Que el Tribunal debió aplicar el principio contenido en el artículo 4º del Código de Procedimiento Civil que establece, como pauta hermenéutica para el juez, que la finalidad de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial. Concepto fundamental que fue elevado a rango constitucional en el artículo 238 de la Carta, al señalar la prevalencia del derecho sustancial.

Que sobre este punto, la Corte Constitucional, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, precisó que: *“[c]uando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata deberá proceder a su protección, aún cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de violación”*.

## **7. Alegatos en la segunda instancia**

En su alegato el demandante manifestó que se remitía a lo aducido en el escrito de sustentación del recurso de apelación.

## **8. El concepto del Procurador en la segunda instancia**

El Agente del Ministerio Público, en su concepto en la segunda instancia, solicitó que se revocara la sentencia de primer grado en cuanto declaró probada, de oficio, la excepción de inepta demanda y, en su lugar, que se proveyera sentencia en la que se denegaran las pretensiones de la demanda.

A juicio del Ministerio Público la acción de nulidad electoral es pública, por lo que puede interponerse por cualquier persona, razón por la cual no puede sujetarse a rigorismo alguno, pues no existen fórmulas sacramentales para impetrarla.

El juez como director del proceso debió adoptar las medidas en orden a que se adecuara la demanda o en su defecto interpretarla de manera consecuente con el hecho de que el demandante perseguía la nulidad del acto de elección de Concejales del Municipio de Sincelejo, bajo el entendido de que en el proceso electoral se presentaron irregularidades que alteraron el resultado de los comicios, supuesto que se enmarca dentro de la causal 2° del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo.

Sobre el fondo del asunto, dijo que el demandante proponía la nulidad del acto de elección de concejales del municipio de Sincelejo (Sucre), bajo el entendido de que se configuraba la causal establecida en el numeral 2° del

artículo 223 del Código Contencioso Administrativo en cuanto los resultados consignados en los Formularios E - 24 no se correspondían con los contenidos en los Formularios E - 14, situación que se produjo por maniobras que llevaron al desconocimiento de sufragios que fueron válidamente depositados, entre otras, las enmendaduras de los documentos electorales.

Para el agente del Ministerio Público los cargos formulados, correspondían: i) a diferencias o incongruencias entre los Formularios E - 14 y E - 24, las cuales generaban la nulidad electoral, por existir apocrificidad o falsedad en documentos electorales, ii) a enmendaduras en los documentos electorales y iii) a falsa motivación, violación del debido proceso y del derecho de petición en algunas de las decisiones proferidas por los miembros de las Comisiones Escrutadoras al resolver reclamaciones.

Con apoyo en la jurisprudencia de esta Corporación sostuvo que las diferencias entre los Formularios E - 14 y E - 24 sólo tornaban en nulo el acto de elección cuando aparecían carentes de motivación, es decir, cuando obedecían a una invención encaminada a desvirtuar el verdadero y real resultado electoral.

Así, sobre las acusaciones puntuales consideró que sólo prosperaban las referidas a las mesas 10 del puesto 3 de la zona 1, en donde en el Formulario E - 24 se descontó 1 voto al candidato Gustavo Adolfo Herazo y 3 al demandante y 12 del puesto 3 de la zona 3, en la que en el E - 24 no se le registró ningún voto al demandante cuando según el E - 14, alcanzó 1.

Respecto a las demás mesas, en cuanto el resultado contenido en el E - 14 (enmendado) correspondía con el del E - 24, dijo que no prosperaban.

En lo que atañe con la falsa motivación de las Resoluciones 001, 003, 004, 006, 007, 008 y 009 del 30 de octubre de 2008 y 010, del 31 de octubre del mismo año, advirtió que los documentos obrantes a folio 84 y siguientes del cuaderno principal, habían sido aportados en copia simple y, por lo mismo, impedían hacer el estudio que proponía el actor.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Sucre, conforme al artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998.

### **2. El acto electoral demandado**

Se trata del Acta Parcial de Escrutinio de votos para Concejo de Sincelejo (Sucre) período 2008 – 2011, contenido en el Formulario E-26 CO de la Comisión Escrutadora Municipal de Sincelejo (Sucre), del 4 de noviembre de 2007.

### **3. Las excepciones propuestas**

El concejal demandado Gustavo Adolfo Fuentes Herazo, propuso la excepción de inepta demanda sobre el argumento de que además, debieron demandarse los actos administrativos contenidos en las actas de escrutinio de los jurados de votación (Formularios E-14) y de las comisiones zonales o municipales (Formularios E-24) de las mesas en las que se presentaron las

irregularidades que, a juicio del demandante, configuraban falsedad en los documentos electorales.

La excepción así propuesta no tenía vocación de prosperidad porque en los términos del artículo 229 del Código Contencioso Administrativo:

“Artículo 229. Individualización del acto acusado. Para obtener la nulidad de una elección o de un registro electoral o acta de escrutinio deberá demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara, y no los cómputos o escrutinios intermedios, aunque el vicio de nulidad afecte a éstos”.

Por lo que, en el *sub lite*, el acto a demandar era el contenido de la elección, en este caso, el acta parcial de escrutinios de la Comisión Escrutadora Municipal de Sincelejo, Formulario E - 26 CO de 4 de noviembre de 2007, al que se contraen las pretensiones de la demanda.

Ahora, es cierto que esta Sala ha establecido la necesidad de que se demanden, junto con el acto de elección, otros producidos en el proceso administrativo electoral, pero tal circunstancia se halla restringida a los actos a través de los cuales las comisiones escrutadoras deciden sobre las reclamaciones presentadas por los testigos electorales o los candidatos y sus apoderados en los escrutinios de mesa o en los subsiguientes y en cuanto, el defecto que se aduce se halle en éstos.

#### **4. Análisis de la impugnación**

El demandante en el proceso de la referencia impugnó la sentencia de primer grado en cuanto a través de ella el Tribunal Administrativo de Sucre se inhibió para resolver sobre el fondo del asunto, por ineptitud de la demanda, habida consideración de que estimó que no se compadecía del contenido

normativo del numeral 4º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, pues no explicó el concepto de violación, sino que se limitó a transcribir jurisprudencia de esta Sala.

En reiterados pronunciamientos esta Corporación ha sostenido que toda demanda enderezada a la anulación de un acto administrativo debe contener las normas violadas y la expresión del concepto de la violación.

Este requerimiento no es formal, existe por virtud del principio de legalidad que gobierna el ejercicio de la función pública.

En la medida en que las autoridades ejercen sus funciones conforme a la Constitución y la ley (artículos 6º, 122 y 123 superiores) sus actos se reputan o se tienen como legales – presunción de legalidad del acto administrativo -, en este orden, cuando se estiman contrarios a las normas superiores debe alegarse y probarse su ilegalidad.

Ello se hace a través de una demanda que debe precisar cuáles son las razones de la presunta ilegalidad, es decir, en una demanda que contenga un concepto de la violación.

Siendo así, el concepto de la violación se constituye en referente para el ejercicio del control que la Constitución le ha deferido al Juez de lo contencioso administrativo.

De ahí que se diga que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es, en este aspecto, rogada, pues el juez no puede estudiar más de lo que se le propone en la demanda.

Con todo, el hecho de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerza su función respecto de los actos administrativos conforme al marco definido en el acápite de normas violadas y concepto de la violación de la demanda, no implica que éste deba elaborarse considerando ciertas formalidades, es suficiente con que refiera argumentos que permitan establecer los alcances de la impugnación que se plantea.

Sólo de esa forma se logran conciliar principios como los de la legalidad, del que se deducen la presunción de legalidad del acto administrativo y el carácter de rogada de la jurisdicción, con otros como el de la prevalencia del derecho sustancial.

En el caso *sub judice*, la acción impetrada es la de nulidad electoral, que existe con el propósito de resolver los conflictos relacionados con la conformación del poder político.

En cuanto el citado derecho atañe a todas las personas (artículo 40 Superior) tiene el carácter de pública, tal como aparece en el artículo 227 del Código Contencioso Administrativo, que prevé:

*“Artículo 227. Podrá cualquier persona ocurrir en demanda directa por la vía jurisdiccional contra los actos de la corporaciones electorales para que se anulen, o se rectifiquen, modifiquen, adicionen o revoquen las resoluciones de esas corporaciones electorales por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, o se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente no sean elegibles, o se hubiere dejado de computar un registro, o se haya alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos”.*

Al ser de naturaleza pública el cumplimiento del requisito aludido en el numeral 4º del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, debe examinarse considerando el propósito para el cual fue establecido.

Así, si del contexto de la demanda es posible que los demandados y el juez establezcan el alcance de la impugnación, habrá de obviarse cualquier otra consideración.

Tal como quedó precisado, la demanda presentada en el proceso de la referencia revela deficiencias que dificultan su examen; éstas debieron ser corregidas *ab initio*, en ejercicio de las facultades que emanan del artículo 143 del Código Contencioso Administrativo o a través de su interpretación en orden a establecer sus alcances.

En la medida en que el libelo inicial en su capítulo de hechos refería la falsedad en los registros electorales y en el de normas violadas y en el concepto de la violación, con apoyo en una sentencia de esta Sala, aludía a la causal de nulidad de los actos electorales establecida en el numeral 2º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo, era posible entender, que se accionaba, por esa razón.

Y ese proceder resultaba plausible porque permitía un pronunciamiento sobre la legalidad del acto enjuiciado y porque realizaba el derecho de defensa de los concejales demandados, al punto que el único que contestó la demanda, entendió que el acto de elección se impugnaba por razón de la falsedad en los documentos electorales.

Al margen de lo discurrido, la Sala debe precisar que si bien los hechos de la demanda dan cuenta de otras irregularidades, tal como lo precisó el Agente del Ministerio Público en la segunda instancia, en este caso no es posible hacer una interpretación que permita su estudio por razón de que no se ofrecieron tan claros como los que referían la falsedad.

Corolario de lo anterior, la decisión de primera instancia en cuanto declaró la ineptitud de la demanda, carece de fundamento y amerita ser revocada.

## **5. Los cargos de nulidad en la demanda**

En el *sub judice*, el actor solicitó, la declaratoria de *“nulidad de los actos de escrutinio parcial y general de fecha 4 de noviembre de 2007, consistente en el acta parcial de escrutinio de votos para Concejo de Sincelejo E-26 CO y las actas de resultados de los votos para Concejo mesa a mesa E-24 CO las cuales fueron proferidas por la Comisión Escrutadora Municipal, mediante un presunto fraude o error de digitación, por medio del cual se declaró elegido el (sic) Concejal del Municipio de Sincelejo (Sucre), al señor Gustavo Adolfo Fuentes Herazo, identificado con el código 133046, perteneciente al Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana, para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011”*.

Así, es fácil concluir que se demandó la nulidad de la elección del señor Gustavo Adolfo Fuentes Herazo, como Concejal del Municipio de Sincelejo (Sucre), no obstante como en el acápite de hechos se señalaron irregularidades constitutivas de falsedad en los registros electorales en varias mesas, era plausible entender, como lo hizo el Tribunal, que se demandaba a todos los concejales por razón de la falsedad en los documentos electorales (De ahí que haya dispuesto la publicación del edicto a través del cual notificó el auto admisorio de la demanda).

Los alegatos que refieren falsedad en los registros electorales, pueden sintetizarse así.

i) Diferencias entre los Formularios E-14 y E-24, a favor o en contra de candidatos del Movimiento Colombia Viva en Unión Cristiana.

ii) Adulteración de los Formularios E-14, en cuanto la información que consignaban fue alterada. Se “sobrepusieron” o sobrescribieron los datos registrados y,

iii) La falta de firmas en las actas de las comisiones escrutadoras de las zonas 1, 3 y 90, lo que hacía que no pudieran ser consideradas al momento de realizar el respectivo escrutinio.

### **5.1 La causal señalada en el numeral 2º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo.**

El artículo 223 [2] del Código Contencioso Administrativo, prevé:

“Artículo 223. Causales de nulidad. (Modificado por el artículo 17 de la Ley 62 de 1988) Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos:

[...]

2. Cuando aparezca que el registro es falso o apócrifo, o falsos o apócrifos los elementos que hayan servido para su formación...”

La pretensión de nulidad electoral por la causal 2ª del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo, debe estar encaminada a obtener la anulación del acto declaratorio de una elección, bajo el cargo de nulidad de las actas de escrutinio de los jurados de votación o de las comisiones escrutadoras sobre las cuales se sustenta dicho acto, por la demostración de que son falsos

o apócrifos los registros electorales, o falsos o apócrifos los elementos que sirvieron para su formación.

Esta causal de nulidad, sustentada en la presencia de registros electorales falsos o apócrifos, o de elementos falsos o apócrifos que hubieran servido para su formación, deriva en la alteración de la verdad electoral, como cuando se supone la votación de personas que no han intervenido en las urnas, se hacen constar resultados que son ajenos a los verdaderamente escrutados (por exceso o por defecto), se finge la calidad de jurado de votación para sufragar sin estar autorizado, o se aduce una autorización inexistente para votar, o también cuando se altera materialmente el contenido de las actas o se incorporan en los cómputos de votos actas inválidas, y en general, cuando la declaración que contiene el documento no corresponde a la realidad.

Sobre la existencia de registros falsos o apócrifos que afectan la legalidad de las actas de escrutinio y por consiguiente la del acto declaratorio de una elección ha dicho esta Sala:

“La falsedad o adulteración de determinados documentos electorales puede afectar la veracidad de las Actas de Escrutinio de las Comisiones Escrutadoras y, por esa vía, puede originar la nulidad de las mismas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo, en tanto que podrían ocultarse votos válidos o podrían registrarse votos inexistentes. Un elemento o un registro electoral es falso o apócrifo, cuando se ocultan, modifican o alteran los verdaderos resultados electorales, independientemente de si ese acto u omisión se produce como consecuencia de actos malintencionados o dolosos. En otras palabras, la falsedad puede presentarse por vía de acción u omisión; así, se presenta la falsedad por vía de acción cuando un elemento manifiesta algo diferente a la realidad electoral y se presenta la falsedad por omisión cuando un elemento deja de decir lo que debía expresar. Esos argumentos se explican porque la ley electoral consagra el proceso contencioso electoral como un mecanismo jurídico para proteger la eficacia del voto y la regularidad de las elecciones, por lo que su objetivo nunca podrá ser el de juzgar la conducta ni el de endilgar responsabilidad a los funcionarios

electorales, sino que su cometido es lograr la transparencia y la veracidad de la expresión popular”<sup>1</sup>.

Debe señalarse que el cargo así formulado constituye un cuestionamiento a la veracidad de los registros electorales, contenidos en documentos públicos, al tenor de los artículos 251 y 252 del Código de Procedimiento Civil, que conforme al artículo 264 ibídem, hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de los datos que en ellos se incorporen, la que debe ser desvirtuada por el demandante a efectos de que prospere su pretensión.

Para ese propósito debe proponer el cotejo de pruebas, normalmente documentales, que permitan establecer la existencia de registros falsos o apócrifos.

Con todo, debe tenerse en cuenta en la valoración del cargo que la existencia de un elemento falso o apócrifo, por sí mismo no conduce a la nulidad del acto de elección, pues ello se presenta sólo cuando la irregularidad tenga por efecto la alteración de los resultados electorales.

Así se ha pronunciado esta Sala en ese sentido:

“De tiempo atrás se ha ocupado la jurisprudencia de lo relativo a la falsedad de registros y a la cantidad de los votos nulos que hacen nula una elección. Así, por ejemplo, en sentencia de 13 de diciembre de 1962 explicó el Consejo de Estado que el “alcance o finalidad de la demanda no puede ser, en ningún caso, el de impugnar la decisión de la corporación electoral que anula unos votos, sin atacar primordialmente la declaratoria misma de la elección”, es decir, que la acción se ejerce “para afectar la declaración o elección en todo o parte, pero no simplemente para que se anulen decisiones de la corporación escrutadora y no se toque la elección declarada por ella misma”, y que las “irregularidades que en materias electorales están erigidas en causales de nulidad, solo pueden dar acción eficaz cuando afectan el resultado de la elección, pues si “el resultado de

---

<sup>1</sup> Sentencia del 17 de agosto de 2006, Exp. 4051.

la elección no se modifica, la acción no prospera aunque la irregularidad alegada como fundamento sea evidente". Después, en sentencia de 19 de febrero de 1990, explicó que "el criterio de no invalidar el registro electoral cuando la cantidad de las inconsistencias es muy pequeña en relación con el total de la votación, genera dificultades de apreciación, imposibles de dilucidar, mientras no exista disposición legal que establezca un porcentaje mínimo de votación irregular que vuelva anulable el correspondiente registro", y que, así las cosas, "un solo voto fraudulento debe ser suficiente para invalidar el registro", pero, advirtió, "cuando ese voto pueda adulterar la verdad de las urnas". Posteriormente, en sentencia de 25 de septiembre de 1995, explicó que si aun excluyendo los votos obtenidos de un escrutinio adulterado el candidato vencedor resultaba con mayoría de votos, declarar nulo el acto declaratorio de la elección para que se practicara un nuevo escrutinio, sería inoficioso. Criterios semejantes al que se ha dejado expuesto ha sido reiterado en sentencias de 28 de junio de 1999, 1 de julio 1999, 14 de septiembre de 2000, 14 de diciembre de 2001, 19 de abril de 2002 y 31 de mayo de 2002, entre otras varias"<sup>2</sup>.

#### **5.1.1. Del registro en los Formularios E - 24 de mayor o menor número de votos de los consignados en las actas de escrutinio de los jurados de votación o Formularios E-14, sin que medie justificación alguna.**

Sobre la diferencia planteada entre los Formularios E-14 o Actas de Escrutinio de las Mesas y los Formularios E-24, se parte del supuesto de que en estos últimos deben consignarse, respecto de cada mesa, los mismos datos electorales que arrojan los escrutinios de los jurados (Formulario E-14), y que sólo pueden aparecer diferencias originadas por razón de la prosperidad de una reclamación presentada por los testigos electorales, de un recuento de votos o de una corrección que deba hacer la comisión escrutadora como instrumentos para la verificación de los resultados electorales<sup>3</sup>. La falta de identidad de dichos datos, sin una razón que lo justifique, conlleva a concluir que hubo una alteración de la verdad electoral que vicia de nulidad el acta de escrutinio de las Comisiones Escrutadoras que se hubieran elaborado con base en los Formularios E-24 que contienen la información falsa o apócrifa.

---

<sup>2</sup> Sentencia del 16 de agosto de 2002, Exp. 2788.

<sup>3</sup> Ley 6ª de 1990, artículo 11, Código Electoral, artículos 163 inc. 3º y 164.

La prosperidad de los cargos propuestos en este sentido, conlleva la declaratoria de nulidad del acto electoral y la realización de un nuevo escrutinio a partir de las actas de los jurados de votación (Formularios E-14) correspondientes a las mesas afectadas por la alteración de la verdad.

Ello en cuanto, las irregularidades que resulten probadas tengan la suficiencia para alterar el resultado de la elección, tal como se dijo antes por razón del principio de eficacia del voto.

Esta Sala de decisión con ocasión del estudio de una acusación formulada sobre los mismos presupuestos a la que ahora se resuelve, en el proceso en el que se demandaba la nulidad del acto de elección de Senadores de la República 2006 – 2010<sup>4</sup>, precisó la forma como debe formularse, a saber:

**“6.5.3.2. Documentos electorales cuyo estudio puede incorporarse para demostrar la existencia de más votos que sufragantes.**

Además de los documentos antes reseñados (formularios E-11 y E-24), lo ideal sería que para la formulación de esta censura se puedan involucrar también los datos contenidos en el formulario E-14 cuando éste se encuentre correctamente diligenciado, ello porque como se indicó en precedencia, la cifra de votos registrada en el formulario E-24 debe coincidir con el escrutinio realizado por los jurados de votación (formulario E-14), pues este último es el fundamento para la elaboración de aquel.

La anterior exigencia probatoria documental se justifica porque a partir del formulario E-14 – cuando contiene un número de votos igual o inferior al número de votantes- es posible identificar con precisión a qué circunscripción, partido o candidato corresponden los votos fraudulentos adicionados en el formulario E-24 y que superan el número de votantes de determinada mesa. En otros términos, cuando el formulario E-24 excede en número de votos al consignado en el formulario E-14, y a su vez, al número de votantes registrados en el formulario E-11, si se realiza un cotejo entre los formularios E-14 y E-24 es posible verificar donde se produjo el aumento injustificado de votos en éste último documento (E-24) y establecer con certeza qué partidos o candidatos se beneficiaron con la

---

<sup>4</sup> Ver sentencia del 6 de julio de 2009 (Exp. 4066 y otros).

irregularidad o si estos sufragios fraudulentos corresponden a votos en blanco, nulos o no marcados.

**Por tanto, cuando en la formulación de la censura se incluya el formulario E-14 no basta con indicar el dato total que aparece registrado en este documento, es necesario que el cargo se proponga de manera particularizada, es decir, que se concreten los beneficiarios de los votos irregulares que fueron indebidamente adicionados, lo cual se logra a partir del cotejo de los formularios E-14 y E-24.<sup>5</sup> (Negrillas fuera de texto)**

### Los cargos

1. Según quedó visto en los antecedentes de esta providencia se demandan las actas de escrutinio de las Comisiones Escrutadoras Zonales por haber alterado los resultados de la votación consignada en los Formularios E-14 o Actas de Escrutinio de las mesas de votación, al disminuir las cifras correspondiente al candidato 050 de la lista inscrita por el Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana, Zorobel Jesús Romero Martínez, a saber:

<b>Candidato N° 050 del la lista del Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana 133</b>										
	<b>Z</b>	<b>P</b>	<b>M</b>	<b>E-14</b>	<b>E-24</b>	<b>DIF.</b>	<b>VERIF. E-14</b>	<b>VERIF.E-24</b>	<b>A.Gral. de Escrut.</b>	<b>Observaciones</b>
1	1	3	10	10	7	- 3	10 (fl. 42)	7 (fl. 43)	Hubo recuento (fl. 45).	Cargo infundado.
2	3	3	12	1	0	- 1	1 (fl. 53)	0 (fl.55)	Hubo recuento (fl. 59)	Cargo infundado.

Como resultado de la verificación anterior se deduce que la acusación formulada no prospera en ninguno de los cargos formulados pues si bien se probó la diferencia en los guarismos registrados en los Formularios E – 14 y E – 24 de las 2 mesas, esas diferencias se hallan justificadas en el recuento de votos que efectuó, en el primer caso, la Comisión Escrutadora de la Zona 1 y, en el segundo, la Comisión Escrutadora de la Zona 3.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de julio de 2009, Radicaciones internas números: 4056, 4084, 4086, 4087, 4089, 4090, 4093, 4094, 4096, 4097, 4098, 4099, 4100, 4102, 4103, 4104, 4105, 4106, 4107. Senado de la República.

2. También se dijo que en las actas de escrutinio de las Comisiones Escrutadoras Zonales se alteraron los resultados de la votación consignada en los Formularios E-14 o Actas de Escrutinio de las mesas de votación, al disminuir las cifras correspondientes al candidato 46 de la lista inscrita por el Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana, Gustavo Adolfo Fuentes Herazo, a saber:

<b>Candidato N° 46 de la lista del Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana 133</b>										
	<b>Z</b>	<b>P</b>	<b>M</b>	<b>E-14</b>	<b>E-24</b>	<b>DIF.</b>	<b>VERIF. E-14</b>	<b>VERIF.E-24</b>	<b>A.Gral. de Escrut.</b>	<b>Observaciones</b>
1	1	3	10	5	4	-1	5 (fl. 42)	4 (fl. 43)	Hubo recuento (fl. 45)	Cargo infundado.

Como resultado de la verificación anterior se deduce que la falsedad analizada no prospera pues si bien se probó la diferencia en los guarismos registrados en los Formularios E-14 y E-24 de la mesa cuestionada, esas diferencias se hallan justificadas en el recuento de votos que efectuó la Comisión Escrutadora de la Zona 1.

3. Igualmente se adujo que en las actas de escrutinio de las Comisiones Escrutadoras Zonales se alteraron los resultados de la votación consignada en los Formularios E-14 o Actas de Escrutinio de las mesas de votación, al disminuir las cifras correspondientes al candidato 035 de la lista inscrita por el Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana, Ramiro Enrique González Zabala, a saber:

<b>Candidato N° 35 de la lista del Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana 133</b>										
	<b>Z</b>	<b>P</b>	<b>M</b>	<b>E-14</b>	<b>E-24</b>	<b>DIF.</b>	<b>VERIF. E-14</b>	<b>VERIF.E-24</b>	<b>A.Gral. de Escrut.</b>	<b>Observaciones</b>
1	3	3	12	21	20	-1	21 (fl. 53)	20 (fl. 54)	Hubo recuento (fl. 59)	Cargo infundado.

Como resultado de la verificación anterior resulta que la falsedad analizada no prospera pues si bien se probó la diferencia en los guarismos registrados

en los Formularios E-14 y E-24 de la mesa cuestionada, esas diferencias se hallan justificadas en el recuento de votos que efectuó la Comisión Escrutadora de la Zona 1.

Corolario de lo anterior no prosperan los cargos.

**5.1.2 Alteración de los Registros contenidos en los Formularios E – 14, en cuanto registraron los votos obtenidos y luego fueron enmendados para consignar unos diferentes, información “sobrepuesta”.**

En la demanda se alegó que los resultados obtenidos por los candidatos identificados con los códigos 35, 36, 37, 46, 50 y 51 del Movimiento Colombia Viva en Unidad Cristiana reportados en las Actas de Escrutinio de los Jurados de Votación, Formularios E-14, fueron alterados “sobreponiendo” información que en algunos casos determinó la disminución de votos y, en otros, el aumento de los mismos.

Puntualmente se dijo:

a) Que al candidato Ramiro Enrique González Zabala, código 035, se le aumentaron 40 votos pues en la mesa 12 del puesto 3 de la zona 3 se le registró 1 voto y luego sobre el registro se “sobrepuso” el número 21 y en la mesa 19 del puesto 6 de la zona 2, se le registró 9 y luego se “sobrepuso” el número 29.

b) Que al candidato José David González Villamizar, código 036, se le descontaron 4 votos en la mesa 15 del puesto 1 de la zona 2, pues en principio se registraron 6 y luego se sobrepuso el número 2.

c) Que al candidato Omar Quessep, código 037, se le aumentaron 10 votos en la mesa 6 del puesto 6 de la zona 2, porque inicialmente se le reportaron 4 y al citado 4 se le antepuso un 1, para convertirlo en 14.

d) Que al candidato Gustavo Fuentes Herazo, código 046, se le aumentaron 5 votos, pues en la mesa 9 del puesto 3 de la zona 2 se le registraron 0 votos y luego sobre el registro se “sobrepuso” el número 3 y en la mesa 18 del puesto 3 de la zona 2 se le registró 1 voto y a ese registro se “sobrescribió” el número 3.

e) Que al candidato Zorobel de Jesús Romero Martínez, código 050, se le descontaron 26 votos, pues en la mesa 30 del puesto 1 de la zona 90 se le registraron 30 votos y luego sobre el registro se “sobrepuso” el número 6 y en la mesa 4 del puesto 1 de la zona 2 se le registraron 2 votos y a ese registro se “sobrescribió” el número 0 y,

f) Que al candidato Mario Alberto Fernández Alcocer, código 51, se le aumentaron 17 votos, porque en la mesa 12 del puesto 5 de la zona 1 se le registró 0 votos y luego sobre el registro se “sobrepuso” el número 4, en la mesa 6 del puesto 3 de la zona 2 se le registraron 6 votos y a ese registro se “sobrescribió” el número 13 y en la mesa 18 del puesto 3 de la zona 2 se le registraron 10 votos y a ese registro se le “sobrescribió” el número 16.

Pues bien, la circunstancia descrita en los hechos de la demanda no puede estudiarse como constitutiva de falsedad en los documentos electorales, porque como se indicó antes, este vicio comporta el cotejo entre pruebas, normalmente documentos electorales, *verbi gratia*, entre formularios y entre éstos y las actas de las Comisiones Escrutadoras.

En el *sub lite* si bien se alegó y se probó que los Formularios E – 14 de las mesas cuestionadas presentaban enmendaduras, no se esgrimió ni se acreditó, con otros documentos, la alteración de la información que contenían.

En otras palabras, sólo se probó el hecho de las enmendaduras, pero no que con éstas se hubiera alterado la verdad electoral.

Siendo así el asunto se quedó en un simple alegato del demandante que no puede ser considerado por la Sala porque no se cumplió con la carga de probar “[e]l supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas [las partes] persiguen” (artículo 177 del Código de Procedimiento Civil).

Ahora, es cierto que en el expediente obra el testimonio del señor Alexander Ramírez Sánchez, pero éste no puede considerarse para estudiar el cargo aquí propuesto porque se refiere al escrutinio de zona y no al de mesa.

Al margen de lo anterior, resulta necesario precisar que en los términos de los artículos 163 y 164 del Código Electoral, “[l]as tachaduras, enmendaduras o borrones” que afectan las actas de los jurados de votación generan el recuento de votos, de manera que una circunstancia como la aducida en la demanda debió canalizarse con una solicitud en tal sentido.

Corolario de lo anterior el cargo no tiene vocación de prosperidad.

### **5.1.3 De las irregularidades en las firmas de las actas de escrutinio de las Comisiones Escrutadoras Zonales.**

En la demanda se dijo, además, que las actas generales de las comisiones escrutadoras zonales 1, 3 y 90 presentaban irregularidades en las firmas, pues la primera y la tercera carecían de rúbricas mientras que la segunda sólo había sido suscrita por 2 de los 3 miembros, de manera que no se entendía cómo pudieron ser consideradas en el escrutinio municipal.

Sobre este cargo es necesario precisar que no hace relación a la falta de firmas de las actas de las comisiones auxiliares o zonales, sino a la falsedad del registro contenido en el Formulario E-24 municipal, porque el actor consideró respecto de las actas generales de las comisiones zonales 1, 3 y 90, que por el hecho de no haber sido firmadas por todos los escrutadores, no podían ser tomadas en cuenta.

En efecto, el cargo se edificó sobre argumentos como: *“Cómo cuadraron los Escrutinios o la manipulación de los resultados de esta mesa? Toda vez que es APÓCRIFO lo relacionado en el E- 24 CO y de allí es alimentado el E – 26 CO...”*

Conforme a los artículos 157 y 158 del Código Electoral, las comisiones escrutadoras zonales se hallan integradas por 2 personas, normalmente servidores públicos: jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos, excepcionalmente por ciudadanos de reconocida honorabilidad. Los Registradores distritales o municipales actúan como secretarios, de manera que, en principio las actas del correspondiente escrutinio deben estar suscritas por 2 personas.

En los términos de los artículos 163 y siguientes del Código Electoral, en el escrutinio zonal o auxiliar se elaboran 2 clases de actas, la de escrutinio parcial, contenida en el Formulario E – 24, y la general.

En la de escrutinio parcial se consolidan los resultados electorales de las diferentes mesas que hace parte de los distintos puestos de votación de la zona, y en la general, lo acontecido en el respectivo trámite.

De las citadas actas se elaboran 5 ejemplares uno con destino al acta triclave y los otros para ser entregados al Presidente del Tribunal Administrativo, a los Delegados del Registrador Nacional y al Gobernador del Departamento.

En la medida en que el escrutinio municipal se cumple con base en los Formularios E – 24 zonales el hecho de que el acta general de la respectiva comisión escrutadora adolezca de defectos en las firmas, *per se*, no impide que en éste pueda considerarse el efectuado por la correspondiente comisión auxiliar.

De ahí que la omisión de las firmas de las actas generales de las comisiones escrutadoras zonales no haya sido considerada por el legislador como causal de reclamación o como una circunstancia que afecta su validez, como sí sucede respecto de las actas de los jurados de votación, Formulario E – 14.

Siendo así las cosas, el hecho de que en el escrutinio municipal de los votos depositados para Concejo del municipio de Sincelejo (Sucre) se hubieran computado los votos de las mesas ubicadas en los puestos de votación de las zonas 1, 3 y 90, no obstante que las actas generales revelaran omisión en las firmas, pues la de la primera y la de la tercera carecían de rúbricas mientras que la segunda “sólo había sido suscrita por 2 de los 3 miembros” no comporta la falsedad en las actas de escrutinio municipal.

Ahora bien, podría sostenerse que las citadas actas generales no debían ser

tenidas en cuenta, bajo la misma racionalidad considerada por el legislador, en el artículo 5º de la Ley 136 de 1994, que prevé:

“Ley 136 de 1994.

“...”

“Artículo 5.

[...]

Las actas de escrutinio de los jurados de votación serán válidas cuando estén firmadas, al menos, por 2 de ellos.”.

Pero tal interpretación resultaría contraria a la dinámica del proceso administrativo electoral en cuanto en el escrutinio de mesa sólo hay un acta, con 4 ejemplares, mientras que en el zonal, como se dijo existen 2, con 5 ejemplares, y al principio según el cual cuando una formalidad resulta relevante, el legislador establece las consecuencias de su desatención.

No prospera el cargo.

## **6. La conclusión**

En la medida en que a pesar de la falta de técnica con la que se elaboró la demanda ésta permitía un estudio de fondo de las pretensiones y que ninguno de los cargos formulados tenía vocación de prosperidad, se impone revocar la sentencia apelada en cuanto declaró probada la excepción de inepta demanda por ausencia de concepto de violación y, en su lugar, denegar las súplicas.

## **III. LA DECISIÓN**

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

**FALLA:**

**REVÓCASE** la sentencia de 28 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala de Decisión N° 4, en cuanto declaró probada la excepción de inepta demanda y se inhibió para pronunciarse sobre el fondo del asunto y, en su lugar, **DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

Ejecutoriado el presente fallo devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE.

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**Presidente**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA    MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**

**FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**

**VIRGILIO ALMANZA OCAMPO**  
**Secretario**