CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación Número: 11001-03-28-000-2018-00035-00 principal
11001-03-28-000-2018-00033-00

Actor: MAURICIO PARODI DÍAZ Y OTRO

Demandados: REPRESENTANTES A LA CÁMARA POR EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

Asunto: Nulidad Electoral - Auto que resuelve recurso de súplica contra la decisión negar el decreto de pruebas.

Procede la Sala a resolver el recurso de súplica interpuesto por el señor Guillermo Francisco Reyes González como apoderado del Representante a la Cámara José Ignacio Mesa Betancur, en calidad de demandado, contra la decisión adoptada en la audiencia inicial celebrada el 11 de febrero de 2019[1] por medio del cual el Magistrado Ponente negó el decreto de una prueba.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda con radicado No. 2018-00033-00

1.1 El 7 de mayo de 2018[2] el señor Luis Horacio Gallón Arango, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 demandó el acto por medio del cual se declaró la elección de los Representantes a la Cámara por Antioquia para el período 2018-2022.

1.2 A su turno, demandó las resoluciones: 12 del 16 de marzo de 2018,14 del 16 de marzo de 2018, 18 del 17 de marzo de 2018, 23 del 18 de marzo de 2018, 29 del 19 de marzo de 2018, 30 del 19 de marzo de 2018, 33 del 19 de marzo de 2018, con fundamento en los cargos de desconocimiento de derecho de audiencia y defensa, infracción de las normas en que debían fundarse, desviación del ejercicio propio de las atribuciones y falsa motivación.

[1] Folios 1 a 50 del cuaderno No. 1.
[2] Folios 1 a del expediente.

1.2 Pretensiones

1.2.1 Se declare la nulidad del acto contenido en el acta general de escrutinio de Antioquia para la Cámara de Representantes, expedida por la comisión escrutadora departamental.

1.2.2 Se declare la nulidad de las resoluciones Nos. 012 de 16 de marzo, 14 de 16 de marzo, 18 del 17 de marzo, 23 del 18 de marzo, 30 de 19 de marzo y 33 de 19 de marzo, todas del año 2018, suscritas por la comisión escrutadora departamental, en las que rechazó de plano las reclamaciones planteadas por los ciudadanos respecto del escrutinio a nivel municipal y departamental.

1.2.3 Como consecuencia de lo anterior, se ordene practicar un nuevo escrutinio, se cancelen las credenciales de los que resulten afectados y se otorguen a quienes correspondan.

1.2.4 Se adicionen los votos no contabilizados a favor del señor Horacio Gallón Aristizábal, como candidato a la Cámara por el Departamento de Antioquia, resultantes de la diferencia entre E-14 y E-26.

1.3 Hechos

1.3.1 Adujo que en el proceso de escrutinio de los Representantes a la Cámara por el Departamento de Antioquia, los delegados del Consejo Nacional Electoral en algunos casos en que tramitaron recuentos de votación no lo hicieron en audiencia pública, aunado a lo anterior señaló que cuando determinó algún tipo de corrección en los guarismos lo ejecutaron en forma errada, pues no guardó la conformidad necesaria con los registros de los formularios E-14 y no declaró la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, al rechazar o declarar infundadas las solicitudes de recuento.

1.3.2 De otra parte, sostuvo que existieron diferencias injustificadas en los formularios E-14 y E-24 en unas zonas, puestos y mesas que determinó en la demanda, relevantes para los resultados electorales de los candidatos Germán Blanco (C-101), Horacio Gallón Arango (C-117) y Nelson Fernando Vásquez Estrada (117 Opción ciudadana).

2. Demanda con radicado No. 2018-00035-00

El señor Mauricio Parodi Díaz, a través de apoderado judicial, demandó en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, la nulidad de la elección de los Representantes a la Cámara por el Departamento de Antioquia para el período constitucional 2018-2022, contenida en el formulario E-26 CA del 19 de marzo de 2018.

2.1 Pretensiones

> *"(…) PRIMERA QUE SE DECLARE LA NULIDAD DEL ACTA GENERAL DE ESCRUTINIOS Y EL ACTA PARCIAL DE ESCRUTINIOS O FORMULARIO E 26 CA DEL 19 DE MARZO DE 2018, EXPEDIDA POR LOS DELEGADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARÓ LA ELECCIÓN A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES POR EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA PARA EL PERÍODO CONSTITUCIONAL 2018 – 2022. (…)*
>
> *SEGUNDA QUE SE PRÁCTIQUE (sic) UN NUEVO ESCRUTINIO Y SE AJUSTE LA VOTACIÓN VÁLIDA EN LOS TÉRMINOS EN QUE SE PROBÓ LA FALSEDAD EN LOS MUNICIPIOS RELACIONADOS EN LOS HECHOS: EXCLUYENDO DEL CÓMPUTO LOS VOTOS SIN SUSTENTO LEGAL Y RESTITUYENDO LOS VOTOS INDEBIDAMENTE SUPRIMIDOS. (…)*
>
> *TERCERA QUE SE EXPIDAN LAS CREDENCIALES QUE CORRESPONDAN. (…)"*

2.2 Hechos

2.2.1 El actor indicó que en el escrutinio de las elecciones correspondientes a los Representantes a la Cámara por el departamento de Antioquia para el período constitucional 2018-2022 se presentaron diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que alteraron el resultado de la elección. En concreto, alegó que se sumaron indebidamente 316 votos al candidato 101 del Partido Cambio Radical, el señor José Ignacio Mesa Betancur, detallando la zona, el puesto y la mesa en que se presentó la mencionada irregularidad

2.2.2 De otra parte, señaló que al señor Mauricio Parodi Díaz, quien participó en la contienda electoral como candidato 117 del partido Cambio Radical, se le restaron injustificadamente 347 votos, en las zonas, puesto y mesas que detalló en su escrito de demanda.

2.2.3 Para la parte actora estas circunstancias no solo materializan la causal de nulidad electoral consagrada en el artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011 sino también se erigen como una violación del principio constitucional al debido proceso.

3. Actuaciones procesales relevantes

3.1 Admisión de las demandas

Mediante auto de 5 de julio de 2018, se decidió admitir la demanda con radicado No. 2018-00033 y, mediante decisión del 23 mayo del mismo año, se admitió el medio de control de nulidad electoral con radicado No. 2018-00035.

3.2 Acumulación

El 12 de septiembre de 2018, se resolvió decretar la acumulación de las demandas con radicado No. 2018-00033 y 2018-00035 y se ordenó que éste último sería el expediente principal.

3.3 Audiencia inicial –Decisión suplicada-.

3.3.1 El 24 de octubre de 2018, se adelantó la audiencia inicial, en la cual se reconocieron las personerías y la intervención de terceros, en cuanto a las excepciones previas o mixtas alegadas, se declaró probada la ineptitud de sustantiva de la demanda en cuanto hace a las Resoluciones 29 y 32 de 2018, en lo que atañe a las demás se denegó su procedencia, ante lo cual se presentaron sendos recursos de súplica contra dicha decisión[3].

3.3.2 El 11 de febrero de 2019, se reinició la audiencia inicial, trámite en el cual se saneó el proceso, se fijó el litigio y se decidió lo concerniente a las pruebas oportunamente solicitadas por los sujetos procesales.

3.3.3 Es frente a esta última decisión en materia probatoria que se presentó el recurso de súplica, más concretamente en cuanto hace a la negativa de decretar la prueba solicitada por el señor José Ignacio Betancur consistente en que se ordene el recuento de los votos respecto de las mesas de votación identificadas en la demanda en aras de alcanzar la verdad electoral.

3.3.3.1 Para fundamentar la decisión negatoria el despacho instructor la encontró innecesaria al considerar que desde el auto admisorio se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral que allegaran copia de los antecedentes del acto acusado para establecer las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 alegadas por el actor, las cuales ya reposan en el plenario.

3.4 Recurso de súplica

3.4.1 En el trascurso de la audiencia inicial[4], el apoderado judicial solicitó que se le aclare si la negativa frente a su solicitud probatoria, se debía a que los documentos electorales ya reposaban en el expediente, ante lo cual se le señaló que en el plenario existían los formularios pertinentes para hacer el estudio de las diferencias entre el E-14 con el E-24.

3.4.2 En ese orden de ideas, el profesional del derecho interpuso el recurso de súplica bajo el argumento que se debía realizar el recuento de votos respecto de las mesas de votación identificadas en la demanda con radicado 2018-00035 que corresponden a 206 registros, al considerar que en éstas existen errores que no pudieron ser detectados por falta de testigos electorales en el marco del proceso de escrutinio, situaciones que en sí mismas no pueden ser consideradas como fraudulentas, dado

[3] Decisión que fuera suplicada y confirmada por los demás integrantes de la sala mediante auto de 15 de septiembre de 2018 (folios 459 a 470 del cuaderno No. 3).
[4] Ver minutos 15:24 a 17:28 del disco compacto que obra a folio 235 del cuaderno No. 2 y que contiene lo acontecido en la audiencia inicial

que éstas pueden tener origen en otras circunstancias como por ejemplo un recuento de votación que no fue expuesto en la correspondiente acta.

3.4.3 Del recurso de súplica se le corrió traslado a los sujetos procesales, quienes se manifestaron así:

3.4.3.1 El apoderado judicial del demandante Mauricio Parodi Diaz se opuso a su prosperidad, dado que señaló que la demanda no se dirige a lograr un nuevo escrutinio sino a que se revisen las diferencias entre los E-14 y E-24 de las zonas, puestos y mesas a que hace referencia la demanda. Aunado a lo anterior, señaló que tal petición excede la fijación del litigio hecha.

3.4.3.2 La Agente del Ministerio Público igualmente se opuso a la prosperidad de la impugnación, al considerar que la prueba solicitada es innecesaria, toda vez que para el estudio de las diferencias que puedan existir entre los formularios E-14 con los E-24 sólo se requiere el cotejo entre éstos con el acta general de escrutinio, documentos que obran en el plenario y con los cuales se puede establecer si se configuró la falsedad alegada.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En los términos del artículo 180.6 por remisión expresa del artículo 296 de la Ley 1437 de 2011 y de conformidad con el Acuerdo 55 de 2003, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, le corresponde a esta Sección decidir el recurso de súplica interpuesto por el señor Guillermo Francisco Reyes González en su condición de apoderado judicial del Representante a la Cámara José Ignacio Mesa Betancur (demandado), contra la decisión adoptada mediante auto de 11 de febrero de 2019 por medio de la cual el Magistrado Ponente negó el decreto de la prueba solicitada por éste.

2. Oportunidad del recurso

De conformidad con lo previsto en el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011 y lo establecido en el auto de unificación de la Sección Quinta del Consejo de Estado[5], el recurso de súplica deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma audiencia en que se profirió la decisión. En este caso la providencia objeto de dicho recurso fue notificada en estrados y controvertida en el trascurso de la audiencia inicial, esto es, dentro del plazo antes señalado, por lo que el mencionado medio de objeción fue ejercido en tiempo.

[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 17 de marzo de 2016, M.P: Alberto Yepes Barreiro, radicado No. 11001-03-28-000-2015-00029-00

3. Problema jurídico

3.1 El problema jurídico a ser definido por la Sala consiste en determinar si la decisión de no decretar la prueba oportunamente solicitada por el señor Representante a la Cámara José Ignacio Mesa Betancur, en su condición de demandado, consistente en que se allegue al proceso los votos de las mesas (206) a que hace referencia el cargo de falsedad por las presuntas diferencias injustificadas entre los formularios E-14 con los E-24, debe ser o no revocada al considerar que la misma resulta ser necesaria, pertinente y conducente para resolver la fijación del litigio planteado en la audiencia inicial.

3.2 Para solventar el anterior planteamiento, se propone el estudio de los siguientes temas a saber: i) conducencia, utilidad y pertinencia de los medios de convicción, ii) la fijación del litigio para establecer si se cumplen los requisitos para el decreto de la prueba solicitada y, iii) el recurso de súplica.

4. Caso en concreto

4.1 Conducencia, utilidad y pertinencia de los medios de convicción

4.1.1 Sea lo primero señalar, que las pruebas se erigen como los elementos o medio de convicción aportados por las partes o requeridos por el juez con sujeción a las ritualidades y con respeto a las oportunidades consagradas en la ley, para llevar al operador judicial al convencimiento sobre los hechos discutidos y así poder resolver el problema jurídico planteado.

4.1.2 Dichos medios de convicción, conforme la regla establecida en el artículo 211 de la Ley 1437 de 2011[6] se rigen por lo establecido en el Código General del Proceso, concretamente en su Sección Tercera, Título Único, Capítulo I, que instituye el régimen probatorio.

4.1.3 En dicho compendio normativo[7] se enuncian los medios de prueba que pueden ser usados por las partes, entre los cuales se encuentran: i) la declaración de parte, ii) la confesión, iii) el juramento, iv) el testimonio de terceros, v) el dictamen pericial, vi) la inspección judicial, vii) los documentos, viii) los indicios, ix) los informes y, x) cualesquier otro medio que sea **útil** para la formación del convencimiento del juez.

---

[6] Artículo 211 de la Ley 1437 de 2011. Régimen probatorio. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil.

[7] Artículo 165 del Código General del Proceso. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.
El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales.

4.1.4 Es decir, los sujetos procesales tienen libertad probatoria, lo que se traduce en que pueden hacer uso de los elementos de convicción que la ley adjetiva enuncia para lograr la respuesta al problema jurídico planteado a favor de sus intereses. Sin embargo, dicha regla no es absoluta, pues quien postula el medio de convicción, debe respetar el debido proceso[8], así como también, garantizar que éstos son conducentes, pertinentes y útiles[9] para el fin que persiguen.

4.1.4.1 Ello cobra relevancia dado que son características propias de las pruebas en el marco del proceso, las cuales deben atender el fin perseguido, por ende, corresponde al juez de cada caso, determinar conforme con la fijación del litigio planteada si los medios probatorios allegados o solicitados por los sujetos procesales son adecuados para demostrar el hecho objeto de controversia –**conducencia**-, guardan relación con los hechos relevantes –**pertinencia**- y emanan como necesarias para demostrar el hecho –**utilidad**-.

4.1.4.2 En cuanto a las mencionadas características, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado[10]:

> *"… La **conducencia** consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La **pertinencia,** por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con los demás hechos que interesan al proceso. La **utilidad,** a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no debe estar ya demostrado con otro medio probatorio. Finalmente, las pruebas, además de tener estas características, deben estar permitidas por la ley."*

4.1.5 En conclusión, si bien las partes tienen libertad probatoria, deben tener en cuenta que para lograr el decreto por parte del juez de los medios de convicción allegados al proceso, para demostrar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen, deben ser i) conducentes, ii) pertinentes y iii) útiles

4.2 Fijación del litigio

4.2.1 Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se estableció una fase procesal denominada fijación del litigio, cuya principal función es concretar los hechos probados y determinar los aspectos fácticos que son objeto de debate. Se busca que allí se delimiten las actuaciones del juez y de las partes, se fije el alcance de las pretensiones y los hechos en que se fundamentan **y se precise el acervo probatorio**

[8] Artículo 164 del Código General del Proceso. Necesidad de la prueba. Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. **Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho**.
[9] Artículo 168 del Código General del Proceso. Rechazo de plano El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles.
[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 19 de agosto de 2010, M.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Radicación número: 25001-23-27-000-2007-00105-02(18093). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 13 de junio de 2016, M.P Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 11001032800020160000500.

que permita llegar a una acertada solución jurídica de la controversia. Adicionalmente, constituye una garantía del debido proceso pues define el marco en el cual se ha de desarrollar el debate y los aspectos sobre los que los sujetos procesales ejercen el derecho de defensa y contradicción.

4.2.2 Frente a la importancia de la fijación del litigio, esta Corporación en reciente jurisprudencia[11] ha expuesto:

> *"… En consecuencia, si bien esa **fijación guía la senda en que se inicia el descubrimiento de los elementos materiales para arribar a una decisión**, ella no puede condicionar el resultado de esta; pues este solo se podrá determinar cuándo **se valoren las pruebas**, se reconstruyan las argumentaciones, se determine la línea jurisprudencial aplicable al caso, para resolverlo definitivamente.*
> */…/*
> *Esta sección,… **acepta sin reticencia alguna que la fijación del litigio determina la conducta de las partes y del juez…"***

4.2.3 Conforme con lo anterior, al erigirse la fijación del litigio como la ruta que deben seguir los sujetos procesales y el juez de la causa, se entiende que el mismo irradia de manera inescindible la decisión que debe adoptar el operador judicial frente a las pruebas solicitadas por las partes y, llegado el caso, las de oficio que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad procesal.

4.2.4 Siendo así las cosas, se impone en este caso en concreto analizar el contenido de la fijación del litigio que se hiciera en el marco de la audiencia inicial celebrada el 11 de febrero de 2018 por las partes con dirección del magistrado ponente, con miras a establecer si la decisión de negar la prueba solicitada por impertinente se encuentra ajustada.

4.2.5. La fijación del litigio para el presente medio de control se limitó a los siguientes interrogantes, a saber:

4.2.5.1 *¿Deben anularse las Resoluciones 12 y 14 de 16 de marzo de 2019, 18 de 17 de marzo de 2018, 23 de 18 de marzo de 2018, 30 y 33 de 19 de marzo de 2018, expedidas por la Comisión Escrutadora Departamental de Antioquia, por: **(i)** desconocimiento del derecho de audiencia y defensa debido a que el recuento de votos no se hizo en audiencia pública; **(ii)** infracción de los artículos 265.4 de la Constitución Política y 163 del Código Electoral debido a que las reclamaciones fueron indebidamente rechazadas; y, **(iii)** falsa motivación debido a que las reclamaciones fueron rechazadas con fundamento en defectos formales y sustanciales inexistentes?*

---

11 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 15 de octubre de 2015. M. P. (E): Alberto Yepes Barreiro, Rad**.** 1001-03-28-000-2014-00139-00. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 3 de diciembre de 2015. M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad.: 11001-03-28-000-2014-00135-00. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 24 de mayo de 2018. M.P: Rocío Araújo Oñate, Rad.: 47001-23-33-000-2017-00191-02.

4.2.5.2 *¿Debe anularse, total o parcialmente, el acto que declaró la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Antioquia, contenido en el formulario E-26 CA del 19 de marzo de 2018 expedido por la Comisión Escrutadora Departamental de Antioquia, por la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 señaladas en los cuadros anexos? Se deja constancia que se excluye la mesa 41 del puesto 000 zona 000 del municipio de Zaragoza*[12]*.*

4.2.5.3 *¿Debe anularse, total o parcialmente, el acto que declaró la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Antioquia, contenido en el formulario E-26 CA del 19 de marzo de 2018 expedido por la Comisión Escrutadora Departamental de Antioquia, por haberse ejercido violencia sobre los electores y las autoridades electorales, en contra de la campaña del señor Gallón Arango, de conformidad con los hechos previamente enunciados?*

4.2.6 De la transcripción de la fijación del litigio, se tiene que la Sala Electoral al momento de dictar sentencia se limitará, conforme a las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, a determinar: i) la legalidad de las resoluciones 12 y 14 de 16 de marzo de 2019, 18 de 17 de marzo de 2018, 23 de 18 de marzo de 2018, 30 y 33 de 19 de marzo de 2018, expedidas por la Comisión Escrutadora Departamental de Antioquia, ii) las diferencias entre E-14 y E-24 de las zonas, puestos y mesas censuradas en las demandas acumuladas y, iii) la violencia sobre los electores y autoridades electorales.

4.2.7 Conforme con lo anterior, se analizará el recurso de súplica interpuesto y sustentado en la audiencia inicial, con miras a establecer si la solicitud de recuento de la votación, que fuera la prueba negada, resulta ser necesaria para el esclarecimiento total o parcial del problema jurídico planteado.

4.3 Recurso de súplica

4.3.1 Adujo la parte pasiva que para esclarecer la verdad electoral, era necesario el recuento de la votación respecto de las mesas identificadas en la demanda con radicado 2018-00035 que corresponden a 206 registros que se acusan de falsedad por no concordar lo establecido en el E-14 con el correspondiente E-24[13]. Para tal fin solicitó se allegaran como prueba al proceso los votos depositados en las urnas de las mencionadas mesas, para así poder proceder a realizar el escrutinio de los mismos en sede judicial y determinar si en realidad dicha irregularidad tuvo ocurrencia o si por el contrario, se debió a un error en el diligenciamiento de los formularios por parte de los jurados de votación.

[12] Frente a este problema jurídico se debe señalar, que en el acta de la audiencia se trascribieron los cuadros con las zonas, puestos y mesas en que se presentó presuntamente el vicio. Así mismo se especificó que diferencias correspondían al radicado 2018-00035 y cuales al radicado 2018-00033.
[13] Sustentación del recurso de súplica que puede ser oída desde el minuto 49:43 del (p2) que se encuentra en el cd que obra a folio 847 del cuaderno No. 5.

4.3.2 Siguiendo la línea argumentativa del recurso de súplica, se tiene que éste busca resolver el segundo interrogante a que hace referencia el problema jurídico planteado en la fijación del litigio, concerniente a que *¿Debe anularse, total o parcialmente, el acto que declaró la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Antioquia, contenido en el formulario E-26 CA del 19 de marzo de 2018 expedido por la Comisión Escrutadora Departamental de Antioquia, por la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 señaladas en los cuadros anexos?*

4.3.2.1 Ello por cuanto, de su literalidad se extrae, que la parte recurrente limitó su recurso a que se incorpore en el expediente la votación de las mesas a que hace referencia la demanda con radicado 2018-00035 (206 registros), para proceder a su recuento, ello con el fin de comprobar la ocurrencia o no de las presuntas diferencias existentes entre los formularios E-14 y E-24 para así establecer la verdad electoral. Es decir, con el recurso de súplica no se busca el recuento de los votos de las mesas que componen lo decidido en las resoluciones 12 y 14 de 16 de marzo de 2019, 18 de 17 de marzo de 2018, 23 de 18 de marzo de 2018, 30 y 33 de 19 de marzo de 2018, expedidas por la Comisión Escrutadora Departamental de Antioquia ni mucho menos lo concerniente a los cargos de violencia.

4.3.3 Teniendo claro el alcance del recurso concedido en el marco de la audiencia inicial y lo que pretende probar la parte pasiva, es que se procederá a analizar si se requiere que en el plenario obre como prueba los votos depositados en las urnas para dilucidar lo concerniente al cargo de falsedad.

4.3.4 Sea lo primero señalar, que el cargo de falsedad consagrado en el artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011 consiste en que los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad, con el propósito de modificar el resultado de la voluntad popular.

4.3.5 Para este caso en concreto, se acusa que los formularios E-14 que se delimitaron en la fijación del litigio, son diferentes en cuanto a sus guarismos con los correspondientes E-24, disparidad que no encuentra sustento alguno en el acta general de escrutinio, razón por la cual a juicio de la parte actora se mutó la verdad electoral y no se respetó la voluntad del electorado, situación que amerita conforme la petición del demandado, señor José Ignacio Mesa Betancur que se alleguen los votos con el fin para establecer lo realmente ocurrido.

4.3.6 Sin embargo, teniendo en cuenta las reglas legalmente establecidas en el procedimiento administrativo electoral, se tiene que para establecer las diferencias entre los ya mencionados formularios, no se hace necesario hacer el recuento de la votación, toda vez que tal irregularidad no recae en la etapa de formación del E-14 sino en su consolidación.

4.3.7 Para dar más claridad al asunto, se procederá a explicar en la actualidad como se adelanta el escrutinio de mesa y como se generan los formularios E-14 y E-24[14] para así poder dilucidar si la prueba solicitada es pertinente, conducente y necesaria.

4.3.7.1 Conforme con lo anterior se tiene, que el Título VII Capítulo I del Código Electoral, regula lo concerniente al proceso de escrutinio de mesa, en él se contempla que cuando finalice la jornada de votación, corresponde a los jurados abrir las urnas y proceder al conteo de la votación.

4.3.7.2 De la sumatoria total de la votación de cada mesa, debe quedar constancia en el acta correspondiente, esto es, el formulario E-14[15], en el cual debe reposar de manera clara y sin tachaduras el número de votos obtenidos por cada opción (candidato, partido, en blanco, no marcados y nulos).

4.3.7.3 De igual forma, en dicho formulario debe quedar constancia de la nivelación de la mesa, este procedimiento es el resultado de contabilizar el número de sufragantes que se encuentra registrado en el formulario E-11 con los votos depositados y existentes en la urna de votación, el cual debe coincidir. Finalmente luego de plasmar cada una de estas actuaciones en el formulario E-14 los jurados de votación deberán firmar todos los ejemplares.

4.3.7.4 En esta instancia, los testigos electorales podrán presentar por escrito la reclamación consagrada en el artículo 122 del Código Electoral con el fin de lograr el **recuento de votos**, en este caso los jurados deberán **resolverla** y dejar constancia del resultado en los 3 ejemplares del acta del escrutinio E-14 de la corporación o cargo que se recontó, dejando claro: i) el partido, movimiento político, agrupación política, promotor de voto en blanco u organización de observación electoral reconocida por el Consejo Nacional Electoral que la solicitó y, ii) el testigo que la presentó. Se debe resaltar, que las reclamaciones que no hagan referencia al recuento de votos, deben ser recibidas por éstos y posteriormente introducidas en el sobre de Claveros.

4.3.7.5 En el sobre de claveros los jurados de votación también deben depositar[16]: i) formulario E- 10 (listado de sufragantes), ii) formulario E-11 (acta de instalación de mesa y registro de votantes), iii) **formulario E-14 de claveros**, iv) formulario E-12 (autorización para votar) y, v) sobre que contiene los votos. Sellado el sobre para los

[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 18 de mayo de 2017, M.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 50001-23-33-000-2016-00100-02. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 3 de noviembre de 2016, M.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado No.50001-23-33-000-2015-00666-02.
[15] Del formulario E-14 se expiden tres ejemplares los cuales deben ser idénticos en su contenido y, dependiendo de su destino, se puede establecer su función, es así como el ejemplar de claveros va a ser el sustento del escrutinio zonal o auxiliar, el de delegados del Registrador Nacional, el cual es el que se digitaliza para su posterior publicación en la página web de la entidad y, el de trasmisión que es la base del preconteo y a su vez es el que finalmente se le entrega a los testigos electorales que los soliciten (ver artículo 41 de la Ley 1475 de 2011).
[16] Artículo 143 del código electoral.

claveros, el jurado de votación debe hacer entrega inmediata del mismo al delegado de puesto (funcionario de la Registraduría Nacional del Estado Civil encargado de llevar el material arriba detallado a la correspondiente comisión escrutadora), quien tiene que diligenciar el formulario E-17[17], en el cual queda constancia expresa del día, hora y estado del sobre. Verificado lo anterior el delegado de puesto deberá firmar el E-17[18].

4.3.7.6 Los claveros de la correspondiente comisión escrutadora son los encargados de recibir de los delegados de puesto los pliegos electorales. De este procedimiento y del estado de recepción de los documentos, así como de la hora y fecha de entrega, se deja constancia en el formulario E-19[19].

4.3.7.7 Posteriormente, las comisiones escrutadoras previo a iniciar el escrutinio, deberán verificar como primera medida la introducción de los documentos electorales hecha por los claveros; para ello comprobarán a partir del formulario E-20[20] la hora, fecha y estado en que fueron entregados y recibidos éstos.

4.3.7.8 Extraídos los documentos del arca triclave y luego de dar comienzo a los escrutinios a cargo de las comisiones escrutadoras correspondientes, se tiene que éstas consolidan las votación que se encuentra establecida en el formulario E-14 de cada mesa de votación. El documento que así se produce se denomina E-24 el cual debe ser el **fiel** reflejo de la votación depositada a favor de cada opción mesa a mesa. De todo lo narrado las comisiones escrutadoras levantan un acta general del escrutinio[21], en donde dejan constancia de lo acaecido en el presente trámite, pormenorizando si existieron o no reclamaciones o cualquier otra vicisitud que mereciera ser tenida en cuenta.

4.3.7.9 Por manera que, los resultados obrantes en el formulario E-14 son los que se trascriben en el formulario E-24, acta que contiene la información mesa a mesa de cada puesto de votación que comprende el escrutinio de la comisión respectiva.

4.3.8 Conforme con el proceso de escrutinio, se tiene que resulta abiertamente **inconducente e impertinente** el decreto de la prueba solicitada, dado que para verificar si el formulario E-24 en su contenido corresponde con la información que reporta el E-14, no se hace necesario hacer un recuento de la votación, dado que la presunta irregularidad alegada en el presente medio de control acumulado–falsedad-, nace es en el escrutinio de la comisión escrutadora competente y no en sede de jurados, es decir, esta irregularidad se presenta es en la consolidación de la información

[17] Constancia de recibo de los documentos electorales entregados por los Jurados de Votación.
[18] El formulario E-17, tiene dos partes, una que queda como constancia para el jurado de votación, en la cual consta el estado en que entregó los documentos electorales y, la segunda parte para el delegado de puesto. Artículo 144 del código electoral.
[19] Acta de recibo de documentos en el arca triclave.
[20] Acta de introducción de documentos electorales en el arca triclave, artículo 152 del código electoral.
[21] Artículo 170 ibídem: De todos los actos del escrutinio distrital o municipal se extenderá un acta general que será firmada por los miembros de la comisión y por el respectivo Registrador.

del E-14 y no al momento de su creación por parte de los jurados, que amerite su verificación a través de un nuevo conteo de la votación.

4.3.9 Para el estudio de dicha irregularidad, la Sección Quinta del Consejo de Estado[22], en su jurisprudencia ha establecido que para determinar la ocurrencia de diferencias injustificadas entre E-14 Vs. E-24 se debe:

> *"…tener [iendo] como parámetros de comparación la información que a cada uno de ellos le figura en los formularios E-14 Claveros y E-24 mesa a mesa, junto con las actas de escrutinio".*

4.3.10 Es así como para que la Sala Electoral del Consejo de Estado pueda analizar el cargo de nulidad de un acto electoral con fundamento en la causal 3ª del artículo 275 *Ibídem*[23] por la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, se debe contar con: **(i)** los formularios E-14 y E-24 de la zona, mesa y puestos afectados por la irregularidad y expuestos en los cargos de la demanda y; **(ii)** las actas generales de escrutinio correspondientes.[24]

4.3.11 Para finalizar, no es de recibo el argumento de súplica tendiente a señalar que la falta de testigos electorales en el proceso de escrutinio se constituya en una causal para acceder a la petición de recuento de las mesas de votación a que hace referencia la parte demandada, ello por cuanto, esta circunstancia no se encuentra tipificada en el Código Electoral y demás normas que regulan la materia, como una causa para que proceda dicha solicitud.

4.4 Conclusión

4.4.1 Al solicitar el apoderado judicial del señor José Ignacio Mesa Betancur, el recuento de las mesas de votación presuntamente afectas con el vicio de nulidad denominado diferencias injustificadas entre los formularios E-14 con el E-24, se tiene que es un medio probatorio que no demuestra la existencia o no de la causal alegada –**conducencia-** ni mucho menos su decreto guardaría relación con el cargo que interesa a la Sala ser dilucidado –**pertinencia-**, por ende la Sala encuentra ajustada la decisión

---

[22] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 22 de octubre de 2015, M.P: Alberto Yepes Barreiro, Radicado No. 11001032800020140006 2-00 acumulado. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 25 de agosto de 2011, M.P. (E) Susana Buitrago Valencia, radicado acumulados: 11001032800020101000045-00 y otro. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 10 de mayo de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Expedientes acumulados: 11001032800020101000061-00 y otros.

[23] "***Artículo 275. Causales de anulación electoral.*** *Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando: (…) 3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales. (…)"*

[24] Sobre las exigencias para formular esta clase de cargo ver en similar sentido Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-00060-00. Auto de 18 de septiembre de 2014. M.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto de 12 de julio de 2018, M.P: Alberto Yepes Barreiro. Expediente 11001-03-28-000-2018-00036-00.

adoptada por el Magistrado Ponente en la audiencia inicial celebrada el 11 de febrero de 2019.

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,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por el Magistrado Ponente en el curso de la audiencia inicial adelantada el 11 de febrero de 2019, por medio de la cual declaró negó el decreto de la prueba solicitada por el apoderado judicial del Representante a la Cámara José Ignacio Mesa Betancur, conforme la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Advertir a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada