



Demandantes: Julio Alexander Mora Mayorga y otros  
Demandados: Representantes a la Cámara circunscripción especial  
comunidades afrodescendientes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00246-00 acumulado

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

**Bogotá, D.C., dos (2) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00246-00 (Principal)  
11001-03-28-000-2022-00248-00  
11001-03-28-000-2022-00180-00  
**Demandantes:** JULIO ALEXANDER MORA MAYORGA Y OTROS  
**Demandados:** REPRESENTANTES A LA CÁMARA POR LA CIRCUNSCRIPCIÓN  
ESPECIAL DE COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES -  
PERIODO 2022-2026  
**Temas:** Preclusividad de los escrutinios – Diferencias entre formularios E-  
14 y E-24

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a dictar sentencia en el proceso de nulidad electoral promovido contra el acto de elección de los representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes para el periodo 2022-2026.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Las demandas**

En el presente asunto se tramita el medio de control de nulidad electoral en contra del acto de elección de los representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes, contenido en la Resolución E-3319 de 16 de julio de 2022 y en el Formulario E 26 CAM del 18 de julio de 2022, expedidos por el Consejo Nacional Electoral.

**1.1. Expediente 11001-03-28-000-2022-00180-00  
Demandante: Ferney Quintero Angulo**

El señor Ferney Quintero Angulo formuló las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

PRIMERA: Se declare la nulidad del formulario E-26 CAM de 18 de julio de 2022 proferido por el Consejo Nacional Electoral en cuanto declaró la elección de ANA

<sup>1</sup> Se exponen las planteadas en el escrito de subsanación de la demanda.



Demandantes: Julio Alexander Mora Mayorga y otros  
Demandados: Representantes a la Cámara circunscripción especial  
comunidades afrodescendientes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00246-00 acumulado

ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ del Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trescientas y Galapa identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.583.164 y MIGUEL ABRAHAM POLO POLO del Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.104.872.9121 como REPRESENTANTES A LA CÁMARA POR LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL AFRODESCENDIENTE para el periodo 2022-2026.

SEGUNDA: Se declare la nulidad de la Resolución No. E-3319 del 16 de julio de 2022 «Por medio de la cual se decide sobre la elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes y se toman otras determinaciones» proferida por el Consejo Nacional Electoral.

TERCERA: Como consecuencia de la anterior declaración, se cancelen las credenciales a los demandados Representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendiente.

CUARTA: Se declare la elección de quienes en derecho corresponde con base en el escrutinio realizado antes de la expedición de la Resolución No. E-3319 del 16 de julio de 2022.

QUINTA: Se ordene a la Organización Electoral expedir las credenciales correspondientes como Representante a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes, periodo 2022-2026.

SEXTA: Comunicar esta determinación a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral, así como al presidente de la Cámara de Representantes para lo pertinente.

### 1.1.1. Hechos<sup>2</sup>

La parte demandante sostuvo que el 13 de marzo de 2022 se llevaron a cabo las elecciones del Congreso de la República para el periodo 2022-2026.

Agregó que los escrutinios zonales, auxiliares, municipales y departamentales transcurrieron en condiciones normales, en donde se resolvieron las reclamaciones y solicitudes efectuadas en esas instancias.

Sostuvo que en el formulario E-26 del 27 de abril de 2022<sup>3</sup> se consignaron los resultados del escrutinio general, y que una vez consolidada la información de las diferentes comisiones escrutadoras departamentales, el resumen de la votación arrojó los tres mayores resultados de la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes para los consejos comunitarios, a saber, i) «Palenque de la Vereda las Trescientas y del Municipio de Galapa» (Atlántico), con 66.474 votos, ii) «Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Limones», con 39.106 sufragios y iii) «Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo», con 39.062.

Mencionó que las curules de la Cámara de Representantes para las comunidades afrodescendientes se eligen en circunscripción nacional, razón por la que los resultados del escrutinio se remitieron por parte de las comisiones departamentales al Consejo Nacional Electoral, para que esta Corporación declarara la elección con fundamento en los resultados consignados en el formulario E-26 CAM del 27 de abril de 2022.

<sup>2</sup> Se exponen los descritos en el escrito de subsanación de la demanda.

<sup>3</sup> El demandante aportó el formulario E26 CAM de 27 de abril de 2022 (Acta parcial), «RESULTADO DEL ESCRUTINIO GENERAL», donde se consolidaron los resultados para cada partido y candidato.



Reprochó que esta autoridad recibiera y tramitara reclamaciones y solicitudes de saneamiento de nulidades, pese a que no se pusieron en conocimiento de los jurados de votación ni de las comisiones escrutadoras zonales, auxiliares y municipales, como tampoco se le remitieron con ocasión de las apelaciones contra las decisiones de sus delegados en las comisiones departamentales. Explicó que, en síntesis, se presentaron reclamaciones por primera vez ante el Consejo Nacional Electoral, desconociendo el principio de preclusividad del proceso electoral.

Agregó que estas solicitudes fueron resueltas por la mencionada autoridad mediante Resolución E-3319 de 16 de julio de 2022, sin exponer la totalidad de las operaciones aritméticas y sin suficiente motivación frente a las reformas que sufrió la votación. Destacó que dicho acto modificó los guarismos de los escrutinios anteriores y, en consecuencia, las votaciones más altas fueron para i) Ana Rogelia Monsalve Álvarez del Consejo Comunitario Palenque de la Vereda Las trescientas y del Municipio de Galapa, y ii) Miguel Abraham Polo Polo del Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo.

Indicó que, con ocasión de las variaciones de los escrutinios, la organización étnica que avaló al señor Polo Polo pasó de 39.062 votos en los escrutinios departamentales, a 40.049 en el escrutinio nacional.

Advirtió que, si se hubiera aplicado el principio de preclusividad, la votación real hubiera sido la contenida en el Formulario E-26 CAM de 27 de abril de 2022, esto es, el resultado de la votación en el escrutinio departamental que favorecía a la candidata Lina del Pilar Martínez García, del consejo comunitario de la comunidad negra Limones, con una votación de 39.106 sufragios, superior a la que obtuvo el Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo, que avaló al demandado Miguel Abraham Polo Polo, con 39.062 votos.

### **1.1.2. Concepto de la violación<sup>4</sup>**

La parte actora invocó como normas violadas por los actos acusados los artículos 1º, 2º, 29, 176 y 265, numerales 3 y 8 de la Constitución Política. También hizo referencia a los artículos 122, 142, 163, 164, 166, 167, 180, 182, 187, 192 y 193 del Código Electoral (Decreto Ley 2241 de 1986) y los artículos 137 y 275, numeral 3 del CPACA (Ley 1437 de 2011). Los cargos planteados son los siguientes:

#### **1.1.2.1. Violación de las normas en que debía fundarse el acto acusado**

Con fundamento en esta causal, prevista en el artículo 137 del CPACA, sostuvo que la organización electoral infringió los artículos 1º, 2º, 29, 176, 265, numerales 3 y 8 de la Constitución Política; 167, 182, 192 y 193 del Código Electoral, y 275 numeral 3º del CPACA, por desconocer el principio de preclusión.

Frente al punto, expuso que los actos acusados desconocieron tales preceptos, porque el Consejo Nacional Electoral dispuso conocer de unas reclamaciones y solicitudes de saneamiento de nulidad presentadas por primera vez ante esa corporación, es decir, no

<sup>4</sup> Se expone el planteado en el escrito de subsanación de la demanda.



se plantearon en las comisiones escrutadoras zonales, auxiliares, municipales y departamentales.

Explicó que el Código Electoral fijó unas etapas escalonadas para los escrutinios, en las que cada comisión ejerce su función con base en las actas de quien la precede, salvo que proceda el recuento de votos, en los casos descritos en la ley.

Por lo tanto, considera que el Consejo Nacional Electoral violó el referido principio orientador de los escrutinios<sup>5</sup>, al tramitar y decidir las reclamaciones y solicitudes de saneamiento de nulidad que le fueron presentadas directamente y por primera vez, referidas a diferencias entre formularios E-14 y E-24 y errores aritméticos.

En concreto, se refirió a las reclamaciones con los radicados CNE-RN-2022-01297 (Antioquia), CNE-RN-2022-01298 (Valle), CNE-RN-2022-01299 (Bogotá), CNE-RN-2022-01300 (Atlántico), y CNE-RN-2022-01301 (Bolívar), presentadas por el apoderado del entonces candidato Miguel Abraham Polo Polo, y reiteró que la organización electoral no podía abordar su estudio, porque las irregularidades allí expuestas debieron ponerse en conocimiento de la comisión escrutadora zonal, auxiliar, o municipal correspondiente y no ante el Consejo Nacional Electoral.

#### **1.1.2.2. Expedición irregular**

De acuerdo con esta causal, establecida en el artículo 137 del CPACA, el demandante consideró que los actos demandados se expidieron de manera irregular, por desconocer el principio de preclusión.

Al respecto, insistió en que el Consejo Nacional Electoral dispuso conocer de unas reclamaciones y solicitudes de saneamiento que se presentaron por primera vez ante esa corporación, y no ante las comisiones escrutadoras zonales, auxiliares o municipales.

Nuevamente se refirió a las reclamaciones con los radicados CNE-RN-2022-01297 (Antioquia), CNE-RN-2022-01298 (Valle), CNE-RN-2022-01299 (Bogotá), CNE-RN-2022-01300 (Atlántico), y CNE-RN-2022-01301 (Bolívar), las cuales se presentaron directamente en los escrutinios nacionales efectuados por la mencionada entidad.

#### **1.1.2.3. Falta de competencia del Consejo Nacional Electoral**

En línea con los cargos anteriormente reseñados, alegó que el Consejo Nacional Electoral no es competente para conocer de reclamaciones y solicitudes de nulidad de manera directa, sino que estas debieron presentarse ante las comisiones escrutadoras zonales, auxiliares o municipales.

En tal sentido, aseguró que dicha autoridad actuó de forma distinta en el marco de otros

<sup>5</sup> Acerca de este concepto, hizo referencia a las providencias de esta Sección proferidas dentro del proceso contra los representantes a la Cámara de Bolívar, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate, y la correspondiente al Rad. 27001-23-33-000-2019-00047-01, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio, sin indicar más datos.



escrutinios que practicó, según se advierte en el Acuerdo 002 del 13 de julio de 2022<sup>6</sup>, donde justamente manifestó no ser competente para tramitar reclamaciones y solicitudes de nulidad que no fueron puestas en conocimiento de la comisión escrutadora departamental.

Por lo tanto, a su juicio, era improcedente que expidiera la Resolución E-3319 de 16 de julio de 2022 porque, sin tener competencia, recepcionó y resolvió las reclamaciones con los radicados CNE-RN-2022-01297 (Antioquia), CNE-RN-2022-01298 (Valle), CNE-RN-2022-01299 (Bogotá), CNE-RN-2022-01300 (Atlántico), y CNE-RN-2022-01301 (Bolívar), radicadas por el apoderado de Miguel Abraham Polo Polo, pese a que estas no se presentaron previamente ante las comisiones escrutadoras zonales, auxiliares o municipales.

Señaló que en la parte motiva de la Resolución E-3319 de 2022 no resolvió reclamaciones fundadas en el numeral 11 del artículo 192 del Código Electoral, relacionadas con diferencias entre los formularios E-14 y E-11, precisamente porque «debieron ponerse en conocimiento de la Comisión Escrutadora auxiliar, zonal o municipal correspondiente y no en esta instancia».

De este modo, argumentó que el Consejo Nacional Electoral reconoció su falta de competencia para conocer reclamaciones presentadas por primera vez ante esa colegiatura, pero, contrario al ordenamiento, decidió resolver las que presentó el demandado Miguel Abraham Polo Polo, por tratarse de una elección de «Cámara Especial».

Concluyó que las referidas reclamaciones eran improcedentes, pues de conformidad con el artículo 176 superior, esa entidad solo debe conocer de los recursos de apelación interpuestos en debida forma ante las comisiones escrutadoras correspondientes, de tal modo que debió rechazarlas.

Agregó que, según lo dicho por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en providencia de 18 de octubre de 2012<sup>7</sup>, el «CNE no podrá hacer uso de la facultad del numeral 4 del artículo 265 constitucional, de oficio ni a petición de cualquier persona, hasta tanto, en ejercicio de las funciones que le son inherentes, el Congreso de la República expida la ley estatutaria que consagre el alcance de la revisión y defina su procedimiento, asunto que, sin duda, debe ser entendido como la regulación de función electoral».

Por lo tanto, el Consejo Nacional Electoral, al activar su oficiosidad sin la reglamentación exigida por el Consejo de Estado, vulneró el principio de preclusividad.

#### **1.1.2.4. Los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad**

Esta censura la sustentó en que la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez y Miguel Abraham Polo Polo adolece de la causal de nulidad de que trata el numeral 3° del artículo 275 del CPACA.

<sup>6</sup> Proferido por el Consejo Nacional Electoral, «Por el cual se resuelven los recursos presentados en el escrutinio general del departamento de Norte de Santander y otras solicitudes, con ocasión de las elecciones para Congreso de la República, celebradas el 13 de marzo del año 2022».

<sup>7</sup> Exp: 11001-03-28-000-2010-00014-00.



Agregó que el cargo se configura con lo narrado en los anteriores apartes, toda vez que el Consejo Nacional Electoral, en la Resolución E-3319 de 16 de julio de 2022, desconociendo el principio de preclusividad incluyó una votación que no era procedente, por cuanto las reclamaciones con radicados CNE-RN-2022-01297 (Antioquia), CNE-RN-2022-01298 (Valle), CNE-RN-2022-01299 (Bogotá), CNE-RN-2022-01300 (Atlántico), y CNE-RN-2022-01301 (Bolívar) no se presentaron en las instancias correspondientes.

Posteriormente, expuso los listados donde señaló la zona, el puesto y la mesa donde se presentó aumento irregular de votación en favor del Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo, con ocasión del resultado de las reclamaciones en mención, así: 199 registros en Antioquia (291 votos), 136 en Valle (188 votos), 232 en Bogotá (391 votos), 19 de Atlántico (43 votos), y 7 en Bolívar (77 votos). En síntesis, cuestionó 593 registros donde el Consejo Nacional Electoral reconoció de manera irregular 990 votos en favor del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo.

Sostuvo que esta votación dista de la registrada en el escrutinio cuyo resultado se plasmó en el formulario E-26 CAM del 27 de abril de 2022, el cual contiene la consolidación de los resultados de las comisiones escrutadoras municipales, sin resolver las reclamaciones que se presentaron ante el Consejo Nacional Electoral.

Mencionó que dicho formulario da cuenta de que al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Limones, que avaló la candidatura de Lina del Pilar Martínez García, le correspondían 39.106 votos, mientras que al Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo, que confirió aval al señor Miguel Abraham Polo Polo, le correspondieron 39.062, por lo que, si el Consejo Nacional Electoral hubiera obrado en derecho, rechazando reclamaciones extemporáneas, este resultado no habría variado.

## **1.2. Expediente 11001-03-28-000-2022-00246-00** **Demandante: Julio Alexander Mora Mayorga**

Las pretensiones de esta demanda son las siguientes:

Primera: Que se declare la nulidad de Resolución No. E-3319 del 16 de julio de 2022, así como del Formulario E-26 CAM generado el 18 de julio de 2022, actos administrativos mediante los cuales el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Afrodescendientes para el período 2022 - 2026.

Segunda: Que conforme lo prevé el parágrafo del artículo 288 del CPACA se realice un nuevo escrutinio con la corrección de los guarismos censurados en la presente demanda.

Tercera: Como consecuencia de lo anterior, una vez restablecida la verdad electoral, se profiera un nuevo acto de declaración de elección y se expidan las credenciales de quienes resulten elegidos.

### **1.2.1. Hechos**



El actor indicó que el 13 de marzo de 2022 se llevaron a cabo las elecciones del Congreso de la República, periodo 2022-2026.

Señaló que, una vez finalizada la jornada de votación, se inició el proceso de escrutinio en cuyo desarrollo «se generaron graves y manifiestas irregularidades que mutaron la realidad electoral», por diferencias entre los guarismos registrados en los formularios E-14 de claveros, con los consignados en los E-24, que afectaron el resultado electoral.

Adujo que el 19 de abril de 2022, el Consejo Nacional Electoral (CNE) creó subcomisiones entre los magistrados para efectuar los escrutinios de su competencia, incluidos los de la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes.

Señaló que, surtidos los correspondientes escrutinios auxiliares, municipales y departamentales, en los que se resolvieron peticiones, reclamaciones y recursos, la organización electoral consolidó los resultados electorales en el formulario E-26 CAM del 27 de abril de 2022, que favorecían con las votaciones más altas a los consejos comunitarios Palenque de la Vereda Las Trescientas y del municipio de Galapa, con 66.474 votos y Comunidad Negra Limones, con 39.106 votos.

Advirtió que el 28 de abril de 2022, en audiencia, la subcomisión del Consejo Nacional Electoral para la circunscripción afrodescendiente leyó el acta parcial de escrutinio nacional y otorgó hasta el día siguiente para interponer reclamaciones.

Indicó que mediante la Resolución E-3319 del 16 de julio de 2022, el Consejo Nacional Electoral resolvió las reclamaciones, ordenó la corrección de los resultados y declaró la elección de Ana Rogelia Monsalve Álvarez, del consejo comunitario Palenque de la vereda Las Trescientas y del municipio de Galapa, y de Miguel Abraham Polo Polo, del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo, quien pasó de 39.062 a 40.049 votos. Agregó que los resultados definitivos fueron consignados en el formulario E-26 del 18 de julio de 2022.

Sostuvo que la lista presentada por el consejo comunitario Comunidad Negra Limones pasó de tener una votación de 39.106 (según el formato E-26 CAM de 27 de abril de 2022) a 39.924 (de acuerdo con el formulario E-26 CAM de 18 de julio de 2022), por lo que la diferencia numérica entre las listas de los consejos comunitarios Comunidad Negra Limones y Fernando Ríos Hidalgo, es de 125 votos.

### **1.2.2. Normas violadas y concepto de la violación**

El demandante atribuye a los actos acusados las causales de nulidad previstas en los artículos 137 y 275, numeral 3 de la Ley 1437 de 2011. Aduce que el procedimiento de escrutinios es reglado y que debe adelantarse de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157 a 191 del Código Electoral, la Ley 1475 de 2011 y los principios de legalidad, eficacia del voto, imparcialidad, transparencia, publicidad y preclusividad, para que aseguren la voluntad popular.

Consideró que el Consejo Nacional Electoral desconoció manifiestamente estos mandatos e infringió los artículos 1º, 2º, 6º, 13, 20, 40 y 209 de la Constitución Política,



3º y 42 del CPACA y 1º, 2º y 157 del Código Electoral, al efectuar los escrutinios de la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes. En particular, concreta esta violación normativa en cuatro censuras:

#### **1.2.2.1. Primer cargo: Nulidad derivada del numeral 3º del artículo 275 del CPACA**

Advirtió que se presentaron diferencias injustificadas entre los votos registrados en los formularios E-14 de claveros y E-24, en lo que atañe a las listas de los consejos comunitarios «Limonos» y Fernando Ríos Hidalgo. Al respecto, explica que las alternativas de modificación excepcional durante los escrutinios que establece la ley son las reclamaciones, el recuento de votos y las correcciones oficiosas de los escrutadores. Señala que cualquier discrepancia entre dichos documentos configura una falsedad, salvo que esté plenamente justificada en la respectiva acta de escrutinio.

Para el caso de la elección impugnada, indicó que a «Limonos» le fueron descontados 219 votos en 143 mesas<sup>8</sup> (consultar en el archivo Anexos / Anexos 6), mientras que al candidato del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo le sumaron 50 votos en 29 mesas<sup>9</sup> (consultar en el archivo Anexos / Anexo 7), sin que exista anotación sobre las razones de estos cambios en las actas generales de escrutinio.

De este modo, concluyó que al sumar los 219 votos que corresponden a la Comunidad Negra Limonos, y restar los 50 votos al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo, la primera organización supera en votos a la segunda.

#### **1.2.2.2. Segundo cargo: Causal general de nulidad derivada de la violación del artículo 137 del CPACA por infracción de las normas en que debía fundarse**

Cuestionó que el Consejo Nacional Electoral modificara los resultados consolidados de sus delegados en las comisiones escrutadoras departamentales, a pesar de que no existían diferencias entre los formularios E-14 y E-24 o estaban debidamente justificadas por recuentos anteriores, mientras que en otros casos injustificados no corrigió la votación.

Sobre esta censura, expuso que el Consejo Nacional Electoral, al resolver unas reclamaciones, dispuso la corrección de los resultados electorales en favor del Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo, en mesas de votación que fueron objeto de recuento en escrutinio previo, por lo que las diferencias advertidas se encontraban justificadas. Manifestó que, con esta actuación, el Consejo Nacional Electoral vulneró el artículo 164 del Código Electoral, así como el principio de preclusividad.

Señaló que la intervención de dicha colegiatura no tuvo en cuenta que el procedimiento administrativo de escrutinio es escalonado y preclusivo, por lo que no es posible retrotraerlo a instancias ya superadas, luego, no era procedente modificar guarismos en mesas que fueron objeto de recuento en escrutinio previo.

<sup>8</sup> Relación de mesas en las páginas 14 a 17 de la demanda.

<sup>9</sup> Relación de mesas en páginas 17 a 18 de la demanda.



En suma, informó que se adicionaron 29 votos irregulares en 20 mesas al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo<sup>10</sup> (consultar archivo Anexos / Anexo 8).

A su turno, sostuvo que el Consejo Nacional Electoral, en la Resolución E-3319 de 2022, omitió sumar los votos que aparecen indebidamente descontados en el formulario E-24 en favor de la lista del Consejo Comunitario Comunidad Negra Limones, ya que dio por justificadas las diferencias entre este y los formularios E-14 de claveros, las cuales realmente no tenían justificación en las actas de escrutinio. De esta forma, expuso la relación de registros donde se descontaron indebidamente 45 votos para la Comunidad Negra Limones en 22 mesas<sup>11</sup> (consultar archivo Anexos / Anexo 9).

### **1.2.2.3. Tercer cargo: Nulidad de la Resolución E-3319 de 2022 por contener datos contrarios a la verdad al no tomar como soporte los datos consignados en el formulario E14 claveros**

Explicó que el formulario E-14 de claveros es el ejemplar que ofrece mayor credibilidad probatoria, ya que está sometido a una cadena de custodia más estricta, según lo decantado por la jurisprudencia de esta Sala electoral<sup>12</sup>.

Advirtió que el Consejo Nacional Electoral, al resolver reclamaciones en la Resolución E-3319 de 2022, «inició su análisis tomando como punto de partida el número de votos computados a la lista del CONSEJO COMUNITARIO FERNANDO RIOS HIDALGO “ELEGUA” en el formulario E-14; no obstante, al verificar estos guarismos con los consignados en el formulario E-14 claveros se advierte que existen discrepancias en los valores y que, en razón de ello, varias de las “irregularidades” encontradas son infundadas al coincidir perfectamente la votación de esta lista entre los formularios E-14 claveros con los E-24».

Por lo tanto, la organización electoral no utilizó los formularios E-14 de claveros para verificar las supuestas diferencias con los formularios E-24.

De este modo, afirmó que el Consejo Nacional Electoral, en lugar de corregir la votación, generó una distorsión de la realidad electoral, lo que incrementó la lista de la votación del Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo.

Consecuente con su argumento, expuso la relación de registros donde, en su criterio, deben restarse 45 votos en 31 mesas al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo, ya que en realidad no existe discrepancia entre los datos de los formularios E-24, cuando se les compara con el mencionado formulario E-14 de claveros<sup>13</sup> (consultar archivo Anexos / Anexo 10).

### **1.2.2.4. Cuarto cargo: Irregularidad del sistema de consolidación de los resultados electorales – Diferencias en contra de la lista del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones, en el cómputo de los**

<sup>10</sup> Relación de mesas en las páginas 20 y 21 de la demanda.

<sup>11</sup> Relación de mesas en páginas 21 y 22 de la demanda.

<sup>12</sup> Cita de la demanda: «Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de diciembre de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2018-00036-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 14 de diciembre de 2017, Rad. 47001-23-33-000-2016-90006-03 y 1º de junio de 2017, Rad. 25000-23-41-000-2016-00608-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 110010328000201400048-00, 110010328000201400062-00 y 110010328000201400064-00».

<sup>13</sup> Relación de mesas en la página 24 de la demanda.



### votos entre el formulario E24 digitalizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil con el formulario E24 TXT (Archivo plano de la Registraduría)

Advirtió diferencias entre el formulario E-24 digitalizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el archivo «E-24 .txt» que afectaron a la Comunidad Negra Limones, lo que califica como una «irregularidad en el sistema de consolidación de los resultados electorales». En tal sentido, explicó que no debería existir discrepancia entre dichos documentos, teniendo en cuenta que la consolidación de los resultados electorales parte de la coincidencia de la información entre el fin de una etapa y el inicio de la siguiente.

Precisó que los formularios «E-24 mesa a mesa» sirven de insumo para expedir el E-24 totalizado y, a su vez, este es el fundamento del E-26. Por consiguiente, pretende que se sumen 1.160 votos a «Limones», indebidamente descontados en 419 mesas<sup>14</sup> (consultar archivo Anexos / Anexo 11).

Con base en lo expuesto, asegura que la votación verdadera que debió sustentar la declaratoria de elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes es la siguiente<sup>15</sup>:

ORGANIZACIÓN	FORMULARIO E-26 CAM 18/07/2022	DIFERENCIA DE VOTOS	TOTAL
Consejo Comunitario Comunidad Negra Limones	39.924	+1.424	41.348
Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo	40.049	-124	39.925

### 1.3. Expediente 11001-03-28-000-2022-00248-00 Demandante: Aliqui Gaviria Rosero

La parte actora formuló las siguientes pretensiones<sup>16</sup>:

PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No. E-3319 del 16 de julio de 2022 - «Por medio de la cual se decide sobre la elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial Afrodescendientes y se toman otras determinaciones»- así como del formulario E-26 CAM expedido el 18 de julio de 2022, actos administrativos expedidos por el Consejo Nacional Electoral por medio de los cuales se dispuso la declaración de la elección de los Representantes a la Cámara por la Circunscripción Afrodescendientes, período constitucional 2022-2026.

SEGUNDA: Que con fundamento en las diferencias injustificadas entre los guarismos registrados en los formularios E-14 claveros y E-24 -según las cuales dejaron de computarse votos en favor de la lista del CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA LIMONES- se corrija judicialmente el escrutinio realizado.

<sup>14</sup> Relación de mesas en páginas 26 a 36 de la demanda. Sobre este punto, ver memorial de 1º de septiembre de 2022, a través del cual el demandante aclaró la demanda en cuanto a que lo pretendido era adicionar estos votos, en lugar de descontarlos a la candidata del consejo comunitario de Limones, como dijo inicialmente (SAMAI, anotación 6).

<sup>15</sup> Información suministrada en la página 37 de la demanda

<sup>16</sup> La síntesis de esta demanda parte del escrito integrado de subsanación.



TERCERA: Como consecuencia de lo anterior, se profiera un nuevo acto de declaración de elección y se expidan las credenciales respectivas.

### 1.3.1. Hechos

Indicó que el 13 de marzo de 2022 se eligieron, entre otros, a los representantes a la Cámara por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes, para el periodo 2022-2026.

Aseveró que las comisiones escrutadoras cometieron errores durante el proceso de escrutinios en la transcripción de la información registrada en los formularios E-14 de los jurados de votación, ya que sin que existieran recuentos de mesa o decisiones sobre reclamaciones que dieran lugar a modificar los guarismos, se dejaron de computar votos en favor de la lista del consejo comunitario Comunidad Negra Limones.

Como consecuencia de este hecho, en las sesenta y siete (67) mesas relacionadas en la demanda<sup>17</sup> se dejaron de reconocer 149 votos a favor del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones, sin justificación en recuentos ni decisiones de reclamaciones (consultar archivo «Anexos / Anexo 12»).

Advirtió que, de haberse computado los 149 votos en mención, la segunda curul no se hubiera otorgado al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo, sino a la Comunidad Negra Limones, por quedar con una ventaja de 24 votos.

### 1.3.2. Concepto de la violación

#### **Cargo único: Diferencias injustificadas entre los votos registrados en los formularios E-14 claveros respecto de los formularios E-24**

La demandante invoca contra la elección demandada la causal de nulidad del numeral 3º del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, por diferencias injustificadas entre los votos registrados en los formularios E-14 y E-24. Por cuenta de esta falsedad, considera infringidos los artículos 13, 29, 40 y 209 de la Constitución Política, al igual que los artículos 1º, 2º, 157 y siguientes del Código Electoral.

Sobre esa premisa, sostiene que la Organización Electoral alteró sin ninguna justificación los resultados de los escrutinios para la Cámara de la circunscripción de afrodescendientes, afectando la voluntad de quienes votaron por el consejo comunitario de la Comunidad Negra de Limones. En su lugar, afirma que fue favorecido el candidato Miguel Abraham Polo Polo, del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo, a pesar de que no contaba con los votos suficientes para ocupar la curul.

Para respaldar su dicho, incorporó las imágenes de los formularios E-14 que evidencian la votación registrada por los jurados para «Limones», que fue desconocida sin justa causa legal en las siguientes etapas del escrutinio.

Concluyó que deben computarse a favor de este consejo comunitario 149 votos, con

<sup>17</sup> Listado visible en las páginas 80 a 82 del escrito de subsanación de la demanda.



los que quedaría con 40073 y superaría los 40.049 votos obtenidos por el aludido congresista y la respectiva organización ganadora.

## **2. Actuación procesal frente a la admisión de las demandas**

### **2.1. Expediente 11001-03-28-000-2022-00180-00**

Mediante auto del 6 de septiembre de 2022 se inadmitió la demanda para que el demandante identificara, entre otros aspectos, el radicado de los memoriales de las reclamaciones que, a su juicio, no debieron tramitarse ante la instancia de cierre de los escrutinios y especificara la zona, el puesto y la mesa donde ocurrieron los eventos objeto de dichas solicitudes, así como los candidatos y partidos afectados o beneficiados con la irregularidad o falsedad.

Subsanada en término, a través de proveído del 20 de octubre de 2022 se admitió el libelo y se denegó la medida cautelar solicitada por el demandante. Frente a esta última decisión, la Sala consideró, en síntesis, que i) los memoriales que la parte actora presentó durante el escrutinio del Consejo Nacional Electoral bajo el rótulo de «reclamaciones», se trataron en realidad de medidas de saneamiento que no están sujetas a preclusividad; ii) que en esta etapa no se cuenta con la totalidad de los documentos que comparó la autoridad electoral para resolver de fondo las censuras por diferencias injustificadas; y en razón a que iii) no se presentó el presunto trato desigual alegado, como quiera que el acuerdo referido por la parte actora se ocupó de la elección de una cámara de la circunscripción ordinaria.

Más adelante, en providencia de 27 de enero de 2023 se ordenó mantener el expediente en la Secretaría, mientras se decidía sobre la acumulación de los procesos donde se controvierte la elección demandada.

### **2.2. Expediente 11001-03-28-000-2022-00246-00**

Mediante auto de 6 de septiembre de 2022 se dispuso la admisión del libelo. A su turno, por auto de 18 de noviembre de 2022 se negó la excepción previa de inepta demanda propuesta por el demandado Miguel Abraham Polo Polo, por cuanto la parte actora cumplió con la totalidad de los requisitos formales. Así mismo, en providencia de 15 de diciembre de 2022 se remitió el expediente a la Secretaría, con el fin de proceder al estudio de la eventual acumulación.

### **2.3. Expediente 11001-03-28-000-2022-00248-00**

Mediante providencia de 6 de septiembre de 2022 se inadmitió la demanda para que la parte actora precisara la individualización de algunos registros materia de controversia, entre otros aspectos. Subsanada esta falencia, por medio de auto de 26 de septiembre de 2022 se admitió la demanda.

Seguidamente, a través de proveído de 5 de diciembre de 2022, se negaron las excepciones de falta de legitimación por pasiva e indebida integración del contradictorio propuestas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Frente a la primera, se



advirtió que dicha entidad participa activamente en el procedimiento de los comicios y tiene interés directo en los procesos contenciosos objetivos de nulidad electoral. En cuanto a la segunda, se observó que los representantes elegidos se notificaron en debida forma.

Respecto de las excepciones de inepta demanda y extemporaneidad de su reforma, propuestas por el demandado Miguel Abraham Polo Polo, se negaron porque, en cuanto a aquella, la subsanación del libelo satisfizo los requerimientos formales, y respecto de esta última, «ese trámite no se surtió en este proceso».

Por auto de 19 de diciembre de 2022 se ordenó remitir el expediente a Secretaría para que se adelantara la actuación pertinente a fin de que el ponente resuelva sobre la eventual acumulación de los procesos donde se controvierte la elección demandada.

### 3. Contestaciones de la demanda

Las contestaciones de las demandas se integran de la siguiente manera:

#### 3.1. De la demandada Ana Rogelia Monsalve Álvarez<sup>18</sup>

Los apoderados de la congresista defendieron su elección con fundamento en la competencia del Consejo Nacional Electoral para revisar escrutinios y documentos electorales, de oficio o por solicitud de parte, con el fin de garantizar la verdad de los resultados, con arreglo a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 265 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 187 y 189 del Código Electoral.

Consecuente con ello, manifestaron que el CNE, en el marco de los escrutinios de la Cámara que atañen a este asunto, realizó las modificaciones necesarias de las votaciones con el objetivo de subsanar los yerros, las irregularidades y falsedades acontecidas en el registro de los datos electorales por parte de las comisiones escrutadoras precedentes. Por lo tanto, adujeron que no se vulneró el principio de preclusividad de la instancia, como lo ha reconocido el Consejo de Estado<sup>19</sup>.

Igualmente, advirtieron que las censuras de la demanda buscan el reconocimiento de una votación en beneficio del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones y en detrimento del representante a la Cámara Miguel Abraham Polo Polo, del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo. De este modo, concluyeron que las irregularidades de los escrutinios que expone la parte actora no conciernen a la votación de la representante Monsalve Álvarez ni tienen la capacidad de modificarla.

#### 3.2. Del demandado Miguel Abraham Polo Polo<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Contestaciones de la demanda en los procesos 2022-00246 y 2022-00248. No contestó la demanda en el proceso 2022-00180.

<sup>19</sup> Mencionaron sobre el punto la providencia proferida por la Sección Quinta dentro del proceso Rad. 11001-03-28-000-2010-00014-00, MP. Alberto Yepes Barreiro, sin identificar la clase ni la fecha.

<sup>20</sup> Contestaciones de la demanda en los procesos 2022-00246 y 2022-00248. No contestó la demanda del proceso 2022-00180. Mediante memorial de 17 de febrero de 2023, el abogado Juan Pablo Lozada Gutiérrez informó sobre la renuncia del poder conferido por el señor Polo Polo y la comunicación de este hecho al poderdante (Actuación No. 48 de SAMAI).



El congresista se opuso a las pretensiones del libelo, a través de apoderado judicial, quien formuló la excepción de ineptitud sustantiva de las demandas, establecida en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso. En respaldo, alegó el incumplimiento del requisito formal relacionado con los fundamentos de derecho, la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación, según lo exige el numeral 4 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Frente a este aspecto, manifestó que la demanda «no señala las normas que corresponden a los hechos que menciona como irregulares para solicitar la nulidad de la elección» y, en otros casos, «los conceptos de violación son deficientes o inexistentes».

En concreto, observó que la parte actora no argumentó la forma en que los actos acusados vulneraron las normas constitucionales y legales que invoca, así que echa de menos el concepto de violación «de manera razonada, clara y precisa», como lo requiere la jurisprudencia de esta Sección.

Particularmente, arguyó que «[s]eñalar la violación de principios electorales sin que se determine la norma regulatoria de la conducta supuestamente irregular resulta insuficiente para permitir a la autoridad jurisdiccional pronunciarse respecto de la validez de un acto administrativo», sobre todo frente a las facultades de la autoridad electoral para el saneamiento de nulidades y decisión de reclamaciones durante los escrutinios.

Así mismo, señaló que la reforma de la demanda<sup>21</sup> fue presentada por fuera del término de caducidad, atendiendo a los plazos indicados en el artículo 278 del CPACA. En tal sentido, advirtió que no es posible adicionar normas violadas pasados los 3 días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda.

### 3.3. Consejo Nacional Electoral<sup>22</sup>

La apoderada de la entidad hizo referencia a la atribución del Consejo Nacional Electoral para revocar inscripciones de candidatos incurso en inhabilidades, prevista en el numeral 12 del artículo 265 de la Constitución Política. Luego se refirió a la causal de nulidad electoral del numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con la facultad de las organizaciones políticas de otorgar avales a candidatos, y subrayó el carácter irrevocable de estos, una vez realizada la inscripción, de conformidad con los artículos 108 superior, 9º de la Ley 130 de 1994, 28 y 31 de la Ley 1475 de 2011.

Adicionalmente, adujo que la Resolución E-3319 del 16 de julio de 2022, demandada en este asunto, es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, en los términos del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, el cual fue expedido en cumplimiento de las atribuciones de la entidad y con el propósito de garantizar la verdad de los resultados de los escrutinios, previa decisión de las reclamaciones presentadas por el

<sup>21</sup> Advertencias presentadas en las contestaciones de los procesos 2022-00246-00 y 2022-00248-00. En el auto del 23 de marzo de 2023 se precisó que no existía en el proceso el escrito de reforma a la demanda al que hacía referencia el demandado.

<sup>22</sup> Contestaciones de la demanda en los procesos 2022-00246, 2022-00248 y 2022-00180.



representante Miguel Abraham Polo Polo.

Agregó que estos escrutinios correspondieron a una elección nacional de su competencia, dentro de los cuales brindó todas las garantías procesales a los interesados y ejerció su atribución para verificar la labor de sus delegados, de acuerdo con el artículo 189 del Código Electoral, y según los lineamientos definidos para estos efectos por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>23</sup>.

Por último, manifestó atenerse a lo que se pruebe en el proceso y advirtió sobre el riesgo de vulnerar el derecho fundamental de los demandados a ser elegidos por voto popular.

### **3.4. Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>24</sup>**

Por conducto de apoderada, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que no intervino en la expedición de los actos acusados, atendiendo a sus competencias constitucionales y legales. Explicó que «es netamente operativa en la organización de los procesos electorales, al igual que tampoco es la Entidad (sic) con idoneidad, desde el punto de vista legal, para escrutar resultados electorales, puesto que las mismas le fueron entregadas por el legislativo a las comisiones escrutadoras». En línea con esta precisión, detalló las etapas del procedimiento de escrutinios y los medios de impugnación procedentes, conforme al Código Electoral.

Sumado a lo anterior, advirtió que la Registraduría no es competente para verificar las causales de inhabilidad de los candidatos (sic)<sup>25</sup>, lo cual corresponde, en primera medida, a las organizaciones políticas que los avalan e inscriben y, en segundo término, al Consejo Nacional Electoral, que tiene la facultad para revocar inscripciones por este motivo.

Por consiguiente, aclaró que su representada no puede extralimitarse en la labor de revisión de los requisitos formales para llevar a cabo la inscripción de candidatos, entre los que destacó aquellos exigibles para la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes de la Cámara de Representantes.

### **3.5. Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo<sup>26</sup>**

Dentro del traslado de la demanda, el representante legal de esta organización presentó escrito de oposición a «la solicitud de medidas cautelares provisionales», en consideración a que el principio de preclusividad, al que alude la parte actora, no es aplicable a las solicitudes de saneamiento de nulidades en los escrutinios. Por tal razón, alega que las modificaciones realizadas por el Consejo Nacional Electoral fueron legítimas y estuvieron motivadas.

### **3.6. Coadyuvancia a la parte demandada**

<sup>23</sup> Citó la sentencia de 19 de septiembre de 2011, Exp: 11001-03-28-000-2010-00041-00.

<sup>24</sup> Contestaciones de la demanda en los procesos 2022-00246, 2022-00248 y 2022-00180.

<sup>25</sup> Se advierte que la contestación de la demanda es errónea, toda vez que en el presente asunto no se discuten reparos sobre la elegibilidad de los representantes electos.

<sup>26</sup> Intervención en el proceso 2022-00180.



Durante el término para contestar la demanda del expediente Rad. 2022-00180, el ciudadano Juan Pablo Lozada Gutiérrez radicó memorial de intervención como tercero para oponerse a las pretensiones. En tal sentido, acogió los argumentos expuestos por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el auto que negó la suspensión provisional de la elección impugnada dentro de dicho proceso.

En consecuencia, consideró que no existen las irregularidades que señala la parte actora, toda vez que el Consejo Nacional Electoral efectuó correcciones a la votación de los candidatos a la Cámara de la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes, por cuenta de solicitudes de saneamiento de nulidad que no están sujetas a preclusividad, a diferencia de las reclamaciones.

#### 4. Trámite procesal conjunto

A través de proveído de 10 de febrero de 2023 se decretó la acumulación de los procesos de nulidad electoral con los radicados 2022-00180-00, 2022-00246-00 y 2022-00248-00.

El sorteo del magistrado que tendría a su cargo tramitar los asuntos acumulados se llevó a cabo el 22 de febrero de 2023.

Por auto de 23 de marzo de 2022 se dispuso el trámite de sentencia anticipada, para lo cual se fijó el litigio, se efectuó el pronunciamiento sobre las pruebas aportadas, se ordenó correr traslado de los documentos consultables en las bases de datos facilitadas a través del «Convenio marco de cooperación Consejo Superior de la Judicatura, Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y la Procuraduría General de la Nación», al vencimiento de cual se dispuso traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

En particular, el litigio se fijó en los siguientes términos:

Atendiendo a lo discurrido previamente, considera el despacho que el litigio se contrae a determinar si debe anularse la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes, declarada por el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución E-3319 de 16 de julio de 2022 y el formulario E-26 CAM de 18 de julio de 2022.

Lo anterior implica establecer si la elección impugnada infringió las normas en que debió fundarse y si son falsos los documentos electorales que le sirvieron de fundamento, de acuerdo con las causales de nulidad previstas en los artículos 137 y 275, numeral 3 del CPACA, para lo cual es necesario absolver los siguientes cuestionamientos:

- (i) ¿Podía el Consejo Nacional Electoral decidir de forma directa reclamaciones y solicitudes de saneamiento sobre cuestiones que quedaron zanjadas o debieron plantearse en comisiones escrutadoras anteriores, pese al principio de preclusividad de los escrutinios?
- (ii) ¿Existen diferencias entre los formularios E-14 y E-24, en lo correspondiente a la votación de los consejos comunitarios “Limonés” y “Fernando Ríos Hidalgo”, que no se encuentren justificadas en las actas generales de escrutinio y que impongan hacer las correcciones que propone la parte actora?



- (iii) ¿Realizó el Consejo Nacional Electoral correcciones improcedentes a los resultados de los escrutinios consolidados por sus delegados departamentales, que afectaron la votación del consejo comunitario “Limonos” y favorecieron a la organización “Fernando Ríos Hidalgo”?
- (iv) ¿Utilizó el Consejo Nacional Electoral formularios diferentes a los E-14 de claveros para resolver peticiones formuladas durante los escrutinios y, de ser así, constituye esto un vicio que afecte la legalidad de la elección, en la forma en que lo plantea la parte actora?
- (v) ¿Existen diferencias entre los formularios E-24 y el archivo .txt que perjudican la votación del consejo comunitario de “Limonos” y, de verificarse, esta circunstancia invalida la elección?

Esta providencia cobró firmeza, por cuanto no se presentaron recursos.

De otra parte, en el referido auto se dispuso estarse a lo resuelto en el auto de 5 de diciembre de 2022, (Rad. 2022-00248), en el sentido de negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el proceso Rad. 2022-00180 y se admitió la coadyuvancia del señor Lozada Gutiérrez.

El traslado para alegatos tuvo lugar entre los días 20 de abril y 4 de mayo de 2023.

Mediante auto de 26 de julio de 2023, se rechazó la recusación presentada por la señora Ana Daniela Gamero Lozano<sup>27</sup>, contra los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado. En sustento de esta decisión, el magistrado ponente advirtió que la recusante no expuso alguna de las causales previstas en la ley para el efecto, sumado a que la ciudadana carecía de legitimación, dado que no era parte del proceso ni había solicitado ser reconocida como coadyuvante.

## 5. Alegatos de conclusión

### 5.1. Del demandante Julio Alexander Mora Mayorga (2022-00246-00)

Reiteró el fundamento de la demanda sobre el descuento injustificado, por parte del Consejo Nacional Electoral, de la votación del consejo comunitario Comunidad Negra Limones, y la adición infundada de votos al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo, así como el desconocimiento del principio de preclusión de los escrutinios, no haber revisado los formularios E14 claveros, y diferencias entre el formulario «E-24 digitalizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el archivo E-24 TXT».

### 5.2. Del demandado Miguel Abraham Polo Polo

Su apoderado sostuvo que, al tenor del numeral 4 del artículo 265 superior, el Consejo Nacional Electoral es competente para revisar los escrutinios y documentos electorales de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de las etapas del proceso administrativo.

Agregó que, conforme con lo previsto en el numeral 3° *ibidem*, dicha autoridad es competente para decidir los recursos contra las decisiones de sus delegados en los

<sup>27</sup> Quien manifestó ser coadyuvante del demandado Miguel Abraham Polo Polo.



escrutinios generales y declarar la elección correspondiente, mientras que, según lo prevé el numeral 8° de la misma norma, le corresponde realizar los escrutinios y declarar la elección nacional.

Sostuvo que, de acuerdo con el artículo 187 del Código Electoral, dicha autoridad ejerce funciones respecto de las elecciones nacionales, decide las apelaciones contra lo resuelto por sus delegados, así como los desacuerdos de estos.

Con base en lo anterior, concluyó que la competencia del Consejo Nacional Electoral es plena en el contexto de las elecciones nacionales, pero limitada en los demás niveles, de tal suerte que funge como segunda instancia de sus delegados en las elecciones departamentales, sin perjuicio de la competencia para revisar y verificar los escrutinios.

Argumentó que, con base en el texto del artículo 189 del Código Electoral, el Consejo Nacional Electoral tiene la facultad de verificar los escrutinios cuando, entre otros casos, i) existen errores aritméticos, y ii) los resultados de las votaciones anotados en las actas no coinciden entre sí. Indicó que, por lo tanto, el propósito de esta norma conlleva a la corrección de los yerros del escrutinio, a efectos de evitar la controversia judicial en sede contenciosa.

Así mismo, mencionó que existen dos opciones de subsanación de inconsistencias en el proceso electoral, a saber, i) la corrección de errores aritméticos en los términos del artículo 192 del Código Electoral, y ii) el saneamiento de nulidades, en los términos del numeral 3° del artículo 275 del CPACA.

Acerca del principio de preclusividad, explicó que el Consejo Nacional Electoral sí podía decidir de forma directa sobre reclamaciones y solicitudes de saneamiento cuando se trata de las inconsistencias previstas en el numeral 3° del artículo 275 del CPACA, aun cuando no se hubieran planeado en instancias anteriores del escrutinio.

Sobre las diferencias entre los formularios E-14 y E-24, advirtió que el Consejo Nacional Electoral utilizó los datos del formulario E-14 de claveros, de manera que no es cierto el argumento que en tal sentido esgrime la parte actora.

### **5.3. De la Registraduría Nacional del Estado Civil**

A través de su apoderada, insistió en que la entidad no tiene vocación de sujeto procesal en este asunto, por carecer de legitimación, ya que no declara la elección. Así mismo, que no le corresponde el escrutinio de la votación, ya que ello es de competencia de los jurados y las comisiones escrutadoras, sin que en su actividad intervenga la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## **6. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no rindió concepto<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Ver informe secretarial, SAMAI, actuación 67.



## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer en única instancia de la demanda promovida contra el acto de elección de los representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de Comunidades Afrodescendientes, periodo 2022-2026, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3<sup>o</sup><sup>29</sup> del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019<sup>30</sup>.

### 2. Los actos acusados

Se pretende la anulación del acto de elección de los representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes, contenido en la Resolución E-3319 de 16 de julio de 2022 y en el Formulario E 26 CAM del 18 de julio de 2022, ambos del Consejo Nacional Electoral.

### 3. Problema jurídico

En este caso debe determinarse si hay lugar a declarar la nulidad de la elección de los representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes. De manera concreta se debe establecer si la elección impugnada infringió las normas en que debía fundarse y si son falsos los documentos que le sirvieron de fundamento, de acuerdo con las causales de nulidad previstas en los artículos 137 y 275, numeral 3 del CPACA.

Por lo tanto, en línea con la fijación del litigio, se debe definir i) si el Consejo Nacional Electoral podía resolver de forma directa las reclamaciones y solicitudes de saneamiento, pese a la preclusividad de los escrutinios; ii) si existen diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 en la votación de los consejos comunitarios Comunidad Negra Limones y Fernando Ríos Hidalgo; iii) si las correcciones efectuadas por el Consejo Nacional Electoral a los resultados de los escrutinios consolidados por sus delegados eran improcedentes; iv) si dicha entidad utilizó formularios diferentes a los E-14 de claveros para resolver las solicitudes formuladas durante los escrutinios, y si ello constituye un vicio que afecta la verdad electoral; y v) si existen diferencias entre los formularios E-24 mesa a mesa y el archivo

<sup>29</sup> “3. **De la nulidad del acto de elección** o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, **de los representantes a la Cámara**, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.”

<sup>30</sup> Acuerdo 80 de 2019. Artículo 13. “DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:  
Sección Quinta:

(...)

3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.”



«E-24 .txt», en perjuicio de la votación del consejo comunitario Comunidad Negra Limones.

#### **4. Cuestión previa**

La apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en sus alegatos finales, insistió en su ausencia de legitimación para comparecer al proceso.

Sobre este aspecto, se reitera lo resuelto por el ponente a través de proveído de 23 de marzo de 2023, en cuanto dispuso «Estar a lo resuelto en el auto de 5 de diciembre de 2022, Rad. 2022-00248, en el sentido de negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, frente a la propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el proceso Rad. 2022-00180», providencia contra la cual no se presentaron recursos.

#### **5. Marco jurídico del asunto**

##### **5.1. Etapas del escrutinio y medios de contradicción**

En las demandas acumuladas se controvierte que el Consejo Nacional Electoral haya procedido al análisis de varias peticiones que, en criterio del extremo demandante, no debió resolver, por cuanto debieron formularse en instancias anteriores del escrutinio. Por lo tanto, consideran que la entidad se apartó del principio de preclusión de los escrutinios.

A partir del presunto desconocimiento de dicho principio, se desprenden varios cuestionamientos contra la elección demandada.

Así, la parte demandante del proceso 2022-00180-00 advirtió que el Consejo Nacional Electoral, al apartarse del principio de preclusividad de los escrutinios, i) incurrió en violación de las normas en que debía fundarse la Resolución E-3319 de 2022, ii) expedición irregular de dicho acto, iii) actuó sin competencia para el efecto, y iv) aumentó indebidamente la votación de la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo.

Por lo tanto, es pertinente traer a colación el marco legal concerniente a las etapas de los escrutinios y precisar las competencias de las autoridades a cargo. Así mismo, conviene exponer los medios de contradicción procedentes contra los resultados parciales y especialmente hacer claridad entre las solicitudes que deben observar el principio de preclusión y las que se pueden presentar en cualquier tiempo, por lo que se abordará la naturaleza, contenido y alcance de las causales de reclamación y las de nulidad electoral, sus diferencias, así como la oportunidad para alegarlas.

Seguidamente, se abordará lo concerniente a la causal de nulidad por falsedad en los documentos, a partir de su consagración normativa y del desarrollo jurisprudencial que ha construido esta Sala.

Por último, con base en el marco jurídico expuesto, se analizará el caso concreto.



### 5.1.1. Etapas del escrutinio

#### 5.1.1.1. Escrutinio de los jurados de votación

La Sala, en providencia del 30 de septiembre de 2021<sup>31</sup>, explicó que, en los términos del artículo 142 del Código Electoral, el primer paso del escrutinio radica en cabeza de los jurados de votación. Sus funciones consisten, básicamente, en «computar los votos depositados en su respectiva mesa y plasmar los resultados en los ejemplares del formulario E-14, debidamente suscritos por ellos; por otra parte, están autorizados para atender de forma inmediata las solicitudes de recuento a que haya lugar y para recibir las reclamaciones que deban ser decididas ulteriormente por las comisiones escrutadoras».

En ese orden, los jurados de votación realizan el cómputo de los sufragios y hacen constar en el acta (formulario E-14) los votos obtenidos por cada lista o candidato, y deben atender de manera inmediata las solicitudes que tienen por objeto el recuento de la votación, por disposición del artículo 122 del Código Electoral y, dado el caso, proceder a la nivelación de la mesa mediante el procedimiento previsto en el artículo 135 *ibidem*.

En cuanto a las reclamaciones, si bien estas se formulan ante los jurados de votación, no son resueltas en esta primera etapa del escrutinio, ya que el pronunciamiento sobre el particular corresponde a la comisión escrutadora en la etapa siguiente.

#### 5.1.1.2. Escrutinio a cargo de las comisiones escrutadoras – Aspectos generales

La siguiente etapa tiene lugar con los escrutinios auxiliares y municipales o distritales, a cargo de las respectivas comisiones escrutadoras.

La Sala precisó que estas comisiones «tienen el deber de verificar el estado de los documentos electorales que reciben, proceder al recuento de votos en caso de encontrar en ellos borrones, tachaduras o enmendaduras, practicar el escrutinio con base en los datos de los formularios E-14 y consolidarlos en los formularios E-24, que contienen entonces la información mesa a mesa de cada puesto de votación dentro de su circunscripción»<sup>32</sup>.

Igualmente, tienen la competencia para resolver las reclamaciones fundadas en las causales previstas en los artículos 122 y 192 del Código Electoral, como también atender las solicitudes que implican recuento de votos<sup>33</sup> que formulen los candidatos, sus representantes o los testigos electorales, caso en el cual se impartirá la orden de corrección y se dejará la constancia correspondiente, sin perder de vista que, una vez verificado el recuento de votos por una comisión escrutadora, no procederá ningún otro sobre la misma mesa de votación.

<sup>31</sup> Exp: 11001-03-28-000-2020-00013-00.

<sup>32</sup> Sentencia de 30 de septiembre de 2021. Exp: 11001-03-28- 000-2020-00013-00.

<sup>33</sup> Artículo 164 del Código Electoral.



Por su parte, el artículo 41 de la Ley 1475 de 2011 establece que las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares comienzan el escrutinio el mismo día de la votación, al cierre de esta, y con base en el escrutinio de cada mesa, hasta las doce de la noche o, si no se termina a esa hora, se reinicia a las nueve de la mañana del día siguiente hasta las nueve de la noche, y así sucesivamente hasta su culminación.

Ahora bien, es pertinente hacer claridad acerca de la naturaleza y funciones precisas de cada una de las comisiones escrutadoras, lo que se expone en los siguientes párrafos.

#### 5.1.1.2.1. Escrutinios auxiliares

El artículo 158 del Código Electoral dispone que «**Cuando se trate de ciudades divididas en zonas, los Tribunales Superiores de Distrito designarán**, en la misma forma prevista en el artículo anterior, **las comisiones auxiliares encargadas de hacer el computo de los votos depositados en las arcas triclaves de las zonas** y de las agrupaciones del censo electoral. Los Delegados del Registrador Nacional y los Registradores Distritales designarán los Registradores que actúen como secretarios de tales comisiones» (Destacado por la Sala).

En concordancia, el artículo 166 *ibidem* establece que «**Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares resolverán**, con base en las actas respectivas, **las reclamaciones que se hayan presentado ante los jurados de votación**, conforme al artículo 122 de este Código» Destacado por la Sala).

Como se observa, las comisiones escrutadoras auxiliares actúan en los municipios zonificados, por lo que constituyen, en este evento, la etapa siguiente al escrutinio de los jurados de votación.

A estas comisiones les corresponde consolidar los resultados de las mesas de votación vertidos en los formularios E-14 y trasladarlos al formulario E-24, resuelven las reclamaciones escritas que se hayan presentado en la etapa anterior de escrutinio (jurados de votación), así como resolver las reclamaciones fundadas en el artículo 192 del Código Electoral, y realizar el recuento de la votación en los términos del artículo 164 del Código Electoral.

Para el caso específico del Distrito Capital de Bogotá, estas comisiones declaran la elección de los ediles de las juntas administradoras locales y expiden las correspondientes credenciales, según lo estatuye el artículo 8° de la Ley 163 de 1994<sup>34</sup>.

En los demás casos, no les corresponde declarar elección alguna, sino que fungen como comisión escrutadora de primer nivel.

#### 5.1.1.2.2. Escrutinios municipales o distritales

<sup>34</sup> **ARTÍCULO 8o. ESCRUTINIOS DEL DISTRITO CAPITAL.** La Comisión Escrutadora del Distrito Capital practicará los escrutinios de los votos por el Distrito Capital para Concejo Distrital, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.

Las Comisiones Escrutadoras Auxiliares del Distrito Capital practicarán el escrutinio de los votos para miembros de Juntas Administradoras Locales, declararán la elección de Ediles y expedirán las correspondientes credenciales.



Tratándose de municipios no zonificados, la etapa siguiente al escrutinio de mesa se desarrollará ante las comisiones escrutadoras municipales o distritales, por lo que en este caso constituyen las de primer nivel, y les corresponde resolver las reclamaciones presentadas ante los jurados de votación, tal como lo ordena el artículo 166 del Código Electoral, y atender las solicitudes de recuento de votos al tenor del artículo 164 *ibidem*.

Para el caso de los municipios zonificados, las comisiones municipales o distritales actúan como segundo nivel, y les corresponde resolver los recursos de apelación que se formulen contra las decisiones de las comisiones auxiliares «así como los desacuerdos que se presenten entre los miembros de éstas», según lo dispone el inciso segundo del art 166 antes citado.

Dicha norma prevé que «también harán el escrutinio general de los votos emitidos en el distrito o municipio, resolverán las reclamaciones que en este escrutinio se propongan, declararán la elección de concejales y alcaldes y expedirán las respectivas credenciales.»

Según el inciso tercero del artículo 7° de la Ley 163 de 1994, «Corresponde a las Comisiones Escrutadoras Distritales y Municipales hacer el escrutinio de los votos depositados para Alcaldes Distritales y Municipales, Concejales y Ediles o Miembros de Juntas Administradoras Locales; declarar su elección y expedir las respectivas credenciales».

La Sala precisó que «[t]ambién tienen la competencia para resolver las reclamaciones y solicitudes de saneamiento que se presenten contra el escrutinio adelantado y su decisión es pasible del recurso de apelación que se surte ante la comisión escrutadora departamental, a la que deben remitir también aquellas peticiones sobre las cuales no se alcanzó un acuerdo entre sus integrantes sobre la forma en que debían tramitarse y resolverse; y si no se interponen tales mecanismos de contradicción, tienen el deber de declarar las elecciones de las autoridades del orden que corresponda, bien se trate de alcaldes, concejales y ediles (arts. 164, 166 y 167 del CE)»<sup>35</sup>.

En síntesis, las comisiones municipales o distritales resuelven reclamaciones, y tienen a su cargo declarar la elección de alcaldes (salvo alcalde de Bogotá), concejales y ediles (salvo los ediles de Bogotá).

Terminados los escrutinios, según lo dispuesto en los artículos 173 y 174 del Código Electoral, los documentos electorales, tales como el acta de escrutinio, los formularios E-24 diligenciados y aquellos que por virtud del ejercicio de la función como escrutadores hayan tenido en su poder, se introducirán en el arca triclave correspondiente, para que se surta el escrutinio general.

#### **5.1.1.2.3. Escrutinio general**

Se lleva a cabo por los delegados del Consejo Nacional Electoral en el nivel departamental, quienes cumplen con la revisión y verificación de los resultados electorales consolidados en los formularios y con los documentos que les son enviados

<sup>35</sup> Sentencia de 30 de septiembre de 2021. Exp: 11001-03-28- 000-2020-00013-00.



para cumplir con el propósito de los comicios, que incluyen la declaratoria de la elección de las autoridades de ese orden territorial.

En esa medida, estas comisiones se ocupan del escrutinio general a partir de las actas enviadas por sus homólogos municipales o distritales, y les corresponde «hacer el escrutinio de los votos depositados para los diputados, declarar su elección y expedir las correspondientes credenciales.»<sup>36</sup>, como también tienen la función de «practicar los escrutinios de los votos para Senadores, Representantes, Diputados, (...), y computar los votos para Presidente de la República y Alcaldes Municipales», al tenor de lo previsto en el artículo 175 del Código Electoral, de manera que, hecho el cómputo de la votación válida, y aplicados los cuociente electorales, procederán a la «declaratoria de elección (...) de Representantes (...) y se expedirán las correspondientes credenciales.», según lo dispone el artículo 184 *ibidem*.

Cabe mencionar que estas comisiones declaran la elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción territorial y las circunscripciones especiales transitorias de paz, toda vez que la que concierne a las circunscripciones especiales de las comunidades indígenas y afrodescendientes corresponde al Consejo Nacional Electoral, por tratarse de curules que se eligen en todo el territorio nacional, cuyo escrutinio y elección le confiere el numeral 8° del artículo 265 superior<sup>37</sup>.

De acuerdo con el artículo 7° de la Ley 163 de 1994, los delegados del Consejo Nacional Electoral también tienen la función de «hacer el escrutinio de los votos depositados para el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, declarar su elección y expedir las respectivas credenciales.»

Asimismo, deben resolver las reclamaciones elevadas durante esta fase, como lo prevé el artículo 192 del Código Electoral y resolver los recursos de apelación formulados contra las decisiones de los comisionados municipales o distritales, en los términos del artículo 193 *ibidem*<sup>38</sup>.

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

<sup>36</sup> De acuerdo con el artículo 7° de la Ley 163 de 1994.

<sup>37</sup> 8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

<sup>38</sup> ARTICULO 193. «(...) Contra las resoluciones que resuelvan las reclamaciones presentadas por primera vez ante los delegados del Consejo Electoral. (sic) Procederá el recurso de apelación en el efecto suspensivo ante dicho Consejo.»



y **declarar la elección de las autoridades** pertenecientes al **nivel departamental** (gobernadores, diputados y representantes a la Cámara), cuando hubiere lugar a ello»<sup>39</sup> (Destacado por la Sala).

En suma, los delegados del Consejo Nacional Electoral, en sede del escrutinio departamental, tiene la función de resolver reclamaciones, los recursos presentados contra las decisiones de los comisionados municipales o distritales, y declarar la elección de representantes a la Cámara de circunscripciones ordinarias, circunscripciones especiales transitorias de paz, gobernadores, diputados y alcalde Mayor de Bogotá.

#### 5.1.1.2.4. Escrutinio a cargo del Consejo Nacional Electoral

Finalmente, se encuentran los escrutinios asignados al CNE por el artículo 187 del Código Electoral y el artículo 265, numeral 8 de la Constitución Política, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009. De acuerdo con estas disposiciones, la autoridad opera como órgano de cierre, en tanto le está asignada la competencia para resolver en segunda instancia las apelaciones contra las decisiones de sus delegados o los desacuerdos entre ellos y, en ese caso, declarar la elección de las autoridades del orden departamental o del alcalde mayor de Bogotá, así como las del orden nacional por vía directa (presidente, vicepresidente, circunscripciones especiales de la Cámara de Representantes y senadores).

Para este asunto, es importante precisar que el Consejo Nacional Electoral actúa como comisión escrutadora de las votaciones nacionales y le corresponde declarar las elecciones, de conformidad con el numeral 8 del artículo 265 de la Constitución Política, entre ellas, la de los representantes a la Cámara por las comunidades afrodescendientes, que constituye una circunscripción especial nacional, según se desprende del artículo 176 *Ibidem*.

#### 5.1.1.5. Esquema de las etapas del escrutinio

Para mejor comprensión de las etapas y actividades de los escrutinios, la Sala se ocupó de sintetizar este procedimiento con la descripción de la siguiente tabla<sup>40</sup>:

NIVEL	ACTIVIDADES	FUENTE FORMAL
<b>JURADOS DE VOTACIÓN</b>  Ciudadanos hasta 60 años de edad designados por los respectivos registradores, que sean estudiantes de secundaria y universitarios mayores de 18 años, empleados del sector privado, servidores públicos (excepciones), militantes de partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"><li>- Inician escrutinios al cierre de la jornada de votaciones (4 p. m.), máximo hasta las 11 p. m.</li><li>- Leen en voz alta número de sufragantes en la mesa y nivelan la mesa, en caso de que los votos depositados en la urna excedan el número de votantes registrados en el formulario<sup>11</sup>.</li><li>- Realizan recuentos procedentes a solicitud de testigos.</li><li>- Reciben reclamaciones y las remiten a la comisión escrutadora del primer nivel.</li></ul>	Código Electoral, arts. 101, 104, 105, 122, 134 – 144 Ley 163 de 1994, art. 5º.  Ley 1227 de 2008, art. 4º, num. 2.
<b>COMISIÓN ESCRUTADORA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Constituyen el primer nivel de escrutinios de comisiones en los municipios zonificados. En</li></ul>	Código Electoral, arts. 158 – 174

<sup>39</sup> Sentencia de 30 de septiembre de 2021. Exp: 11001-03-28- 000-2020-00013-00.

<sup>40</sup> Sentencia de 19 de julio de 2023. Exp: 11001-03-28-000-2022-00117-00.



Demandantes: Julio Alexander Mora Mayorga y otros  
 Demandados: Representantes a la Cámara circunscripción especial  
 comunidades afrodescendientes  
 Rad: 11001-03-28-000-2022-00246-00 acumulado

NIVEL	ACTIVIDADES	FUENTE FORMAL
<b>AUXILIAR</b>  Jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos designados por los tribunales superiores del distrito judicial	Bogotá también funcionan las comisiones zonales, que consolidan sus auxiliares. - Inician el escrutinio auxiliar, desde el recibo de las actas de los jurados el día electoral, hasta las 12 p. m. y continúan de 9 a. m. a 9 p. m. sucesivamente, durante los días necesarios. - Leen el registro de documentos contenidos en el arca triclave y dejan constancia de su estado. - Resuelven solicitudes de recuento y reclamaciones. - No declaran elecciones, salvo la comisión escrutadora auxiliar de Bogotá (ediles).	Ley 163 de 1994, art. 8º Ley 1475 de 2011, arts. 41 y 42.
<b>COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL O DISTRITAL</b>  Jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos designados por los tribunales superiores del distrito judicial	- Constituyen el primer nivel de escrutinios en municipios no zonificados. En este caso, inician desde el recibo de las actas de los jurados el día electoral, hasta las 12 p. m. y continúan de 9 a. m. a 9 p. m. sucesivamente, durante los días necesarios. - Leen el registro de documentos contenidos en el arca triclave y dejan constancia de su estado. - Resuelven reclamaciones y solicitudes de saneamiento de nulidades. - Declaran la elección de alcaldes (salvo alcalde de Bogotá), concejales y ediles.	Código Electoral, arts. 157, 159 – 174  Ley 163 de 1994, art. 7º.  Ley 1475 de 2011, arts. 41, 42.
<b>DELEGADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL</b>  Ciudadanos designados por el CNE, que sean exmagistrados y que pertenezcan a los partidos políticos	- Realizan los escrutinios generales o departamentales a las nueve de la mañana del martes siguiente a las elecciones. - Resuelven reclamaciones y solicitudes de saneamiento de nulidades. - Declaran elección de representantes a la Cámara de circunscripciones ordinarias, circunscripciones especiales transitorias de paz, gobernadores, diputados y alcalde Mayor de Bogotá.	Código Electoral, arts. 175 – 186.  Ley 163 de 1994, art. 7º.  Ley 1475 de 2011, art. 43 CNE, Resolución 7670 de 2021.
<b>CONSEJO NACIONAL ELECTORAL</b>  Sus 9 miembros	- Realizan los escrutinios desde la entrega de los documentos electorales por parte de sus delegados y continúan los días necesarios de 9 a. m. a 9 p. m. - Resuelven desacuerdos de sus delegados y solicitudes de saneamiento de nulidades. - Declaran las elecciones nacionales del presidente y vicepresidente, senadores de la República, circunscripciones especiales de la Cámara (afrodescendientes, indígenas y colombianos en el exterior) y otras de competencia de sus delegados, en caso de desacuerdo.	Código Electoral, arts. 187 – 191.  Ley 1475 de 2011, art. 44.

#### 5.1.1.6. Principio de preclusión de los escrutinios

Descritas las etapas de los escrutinios, la Sala se ocupará de explicar el contenido y alcance del principio de preclusión.

El extremo demandante considera que el Consejo Nacional Electoral desconoció el principio bajo cita por haber resuelto de manera directa las solicitudes que presentó el apoderado del demandado Miguel Abraham Polo Polo, pese a que, en su criterio, debieron presentarse en las etapas previas de los escrutinios.

Sobre este aspecto, es pertinente advertir que las reclamaciones previstas como tales en el Código Electoral deben presentarse ante la instancia del escrutinio que corresponda, so pena de que precluya la oportunidad para el efecto. La Sala se ha



pronunciado en el siguiente sentido<sup>41</sup>:

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

En ese sentido, **una vez acaecido el término establecido legalmente para el desarrollo de la respectiva actuación, esta se clausura en forma definitiva, de tal suerte que si el interesado no alega o discute la situación irregular advertida dentro del término fijado para ello, queda excluida la posibilidad de hacerlo en forma posterior**<sup>42</sup>.

(...)

De acuerdo con ese marco jurisprudencial, se tiene que, **una vez concluida la jornada electoral** y, como antes quedó explicado, **el primer escrutinio es llevado a cabo por los jurados de votación y ante ellos se deben presentar las reclamaciones por escrito** por parte de los testigos electorales para que sean resueltas en el curso de los escrutinios municipales, como lo prevé el artículo 166 del Código Electoral, **con excepción de la reclamación por recuento de votos, la cual debe ser atendida inmediatamente** por los jurados de votación, para cuyo efecto se deberá dejar la respectiva constancia.

**Las distintas Comisiones Escrutadoras** (distritales, municipales y auxiliares), **deben comenzar el escrutinio que les corresponde desde el cierre del proceso de votación**, con sustento en las actas de escrutinio de mesa que vayan entregando a los claveros en el lugar indicado previamente por la Registraduría.

Se debe poner de presente que conforme con lo señalado en el artículo 167 del Código Electoral, en los escrutinios realizados por las comisiones escrutadoras distritales y municipales **no se aceptarán reclamos o apelaciones que no sean formulados por escrito en el acto mismo del escrutinio** y que no estén fundadas en alguna de las causales establecidas en el artículo 192 de ese estatuto.

Por consiguiente, **la presentación de la respectiva reclamación**, por primera vez, **se debe hacer ante la autoridad que legalmente tenga las atribuciones y la competencia para disponer los ajustes o correcciones a los que haya lugar** ante la demostración de la ocurrencia de la causal de que se trate, u ordenar el recuento de votos (Destacado por la Sala).

De acuerdo con la tesis transcrita, el principio de preclusión de los escrutinios aboga por el deber de observar de manera rigurosa la estructura y el funcionamiento del certamen electoral, en aspectos como sus etapas y las instancias en las que las autoridades competentes deben resolver las reclamaciones presentadas por quienes legalmente están autorizados para ese fin.

Se trata, entonces, de una institución del derecho electoral que propende por la estabilidad y el debido funcionamiento de los comicios, con fundamento en el deber de observar las oportunidades para presentar las reclamaciones, la competencia de las autoridades que tienen a su cargo resolverlas y la celeridad que amerita la declaratoria de los resultados definitivos de las elecciones populares.

<sup>41</sup> Sentencia del 6 de junio de 2019. Exp: 11001-03-28-000-2018-00060-00.

<sup>42</sup> Cita: «Artículos 122 y 192 del Código Electoral».



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

### 5.1.2. Medios de contradicción de los escrutinios

Hechas las precisiones del acápite anterior, resulta oportuno referirnos a las diferentes modalidades de impugnación previstas en el ordenamiento jurídico para controvertir los resultados parciales de los escrutinios.

La Sala ha identificado los tres mecanismos principales para el efecto, a saber, «(i) las **solicitudes de recuento de votos**, cuyas causales se encuentran consagradas en el artículo 164<sup>43</sup> del Código Electoral, y se **deben formular ante los jurados de votación o las comisiones escrutadoras de primer nivel** (zonales, auxiliares, municipales o distritales) hasta antes de finalizar la audiencia de escrutinio correspondiente (art. 182 del Decreto 2241 de 1986). (ii) **Las reclamaciones por cualquiera de las causales enumeradas en el artículo 192 del mismo estatuto, que se interponen en la misma etapa del escrutinio en que se presenta** aquella que le sirve de fundamento, ante la autoridad electoral a cargo de la respectiva audiencia (arts. 167 y 193 ejusdem). (iii) **Solicitudes de saneamiento, procedentes por cualquiera de las causales del artículo 275 del CPACA y se pueden elevar ante cualquiera de las autoridades electorales** en el ámbito de sus competencias dentro del escrutinio **hasta antes de que se declare la elección** de que se trate (art. 238 (sic), parágrafo de la Constitución Política)»<sup>44</sup> (Destacado por la Sala).

Como se observa, las solicitudes de recuento deben formularse bien sea ante los jurados de votación o las comisiones escrutadoras de primer nivel, esto es, zonales, auxiliares, municipales o distritales, según el caso.

Por su parte, las reclamaciones se interponen en la etapa del escrutinio en donde se presente la irregularidad, ante la autoridad correspondiente, bien sea los jurados de votación durante el escrutinio de mesa, o ante las comisiones escrutadoras cuando se desarrolla la segunda etapa de esta actividad, esto es, la consolidación de los resultados en la zona correspondiente.

A su turno, se pueden presentar solicitudes de saneamiento, las cuales, como se destacará en líneas posteriores, no se enmarcan en los supuestos que configuran una causal de reclamación, sino en causales de nulidad electoral y no están sujetas al principio de preclusividad.

#### 5.1.2.1. Causales de reclamación

<sup>43</sup> Así como en el artículo 122 *ibidem*.

<sup>44</sup> Sentencia de 9 de septiembre de 2021. Exp: 23001-23-33- 000-2020-00004-02.



Los artículos 122<sup>45</sup> y 192<sup>46</sup> del Código Electoral establecen las causales de reclamación bajo las cuales es posible controvertir los resultados de los escrutinios.

A su turno, el artículo 164 del Código Electoral contempla la posibilidad de solicitar el recuento de la votación cuando, entre otras circunstancias, cuando «(...) **haya duda a juicio de la comisión, sobre la exactitud de los cómputos hechos por los jurados de votación**» (Destacado por la Sala).

Por su parte, el artículo 167 *ibidem* dispone que en los escrutinios de las comisiones distritales y municipales no se aceptan reclamaciones «(...) que no estén fundadas en

<sup>45</sup> «**ARTICULO 122.** Los testigos electorales supervigilarán las elecciones y **podrán formular reclamaciones** escritas cuando el número de sufragantes de una mesa exceda el número de ciudadanos que podían votar en ella; cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió en **error aritmético al computar los votos**; cuando, con base en las papeletas de votación y en las diligencias de inscripción, aparezca de manera clara e inequívoca que en el acta de escrutinio se incurrió en error al anotar el nombre o apellidos de uno o más candidatos; y cuando los cuatro (4) ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmados por menos de tres (3) de éstos. Tales reclamaciones se adjuntarán a los documentos electorales y sobre ellas se resolverá en los escrutinios. **Las reclamaciones que tuvieren por objeto solicitar el recuento de papeletas, serán atendidas en forma inmediata** por los jurados de votación, quienes dejarán constancia en el acta del recuento practicado.

Los testigos electorales no podrán en ninguna forma interferir las votaciones ni los escrutinios de los jurados de votación.» (Destacado por la Sala)

<sup>46</sup> «**ARTICULO 192.** El Consejo Nacional Electoral o sus Delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho o de derecho y **ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos** los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales, podrán por medio de resolución motivada decidir las reclamaciones que se les formulen con base en las siguientes causales:

1. Cuando funcionen mesas de votación en lugares o sitios no autorizados conforme la Ley.
2. Cuando la elección se verifique en días distintos de los señalados por la Ley, o de los señalados por la autoridad con facultas legal para este fin.
3. Cuando los cuatro (4) ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmados por menos de tres (3) de éstos.
4. Cuando se hayan destruido o perdido los votos emitidos en las urnas y no existiere acta de escrutinio en la que conste el resultado de las votaciones.
5. Cuando el número de sufragantes de una mesa exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella.
6. Cuando el número de votantes en una cabecera municipal, un corregimiento, una inspección de policía o un sector rural exceda al total de cédulas aptas para votar en dicha cabecera, corregimiento, inspección de policía o sector rural, según los respectivos censos electorales.
7. <Numeral modificado por el artículo 15 de la Ley 62 de 1988. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando los pliegos electorales se hayan recibido extemporáneamente, a menos que el retardo obedezca a circunstancias de violencia. Fuerza mayor o caso fortuito, certificados por un funcionario público competente, o a hechos imputables a los funcionarios encargados de recibir los pliegos.
8. Cuando el acta se extienda y firme en sitio distinto del lugar o local en donde deba funcionar la respectiva corporación escrutadora, salvo justificación certificada por el funcionario electoral competente.
9. Cuando las listas de candidatos no se hayan inscrito o modificado en la oportunidad legal o cuando los candidatos no hubieren expresado su aceptación y prestando el juramento correspondiente dentro de los términos señalados por la Ley para la inscripción o para la modificación, según el caso.
10. Cuando en un jurado de votación se computen votos a favor de los candidatos a que se refiere el artículo 151 de este Código.
11. Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió **en error aritmético al sumar los votos consignados en ella.**
12. Cuando con base en las papeletas de votación y en las diligencias de inscripción aparezca de manera clara e inequívoca que en las actas de escrutinios se incurrió en error al anotar los nombres o apellidos de uno o más candidatos.  
(...)» (Destacado por la Sala).



alguna de las causales establecidas en el artículo 192 de este Código», de lo que se infiere que las causales de reclamación se contraen a las allí previstas<sup>47</sup>.

De este modo, las causales de reclamación corresponden con las enlistadas en el Código Electoral y son procedentes para controvertir o aclarar los resultados de los escrutinios realizados por los jurados y las comisiones escrutadoras.

Para efectos de lo que corresponde resolver a la Sala, merece especial atención la causal bajo la cual es posible advertir errores en el cómputo de la votación por inconsistencias de tipo aritmético, que suele confundirse con la causal de nulidad por diferencias entre la votación registrada en el formulario E-14, frente a la vertida en el E-24.

Ahora bien, sobre la causal de reclamación por error aritmético, esta Sección ha explicado que «(...) se configura por dos circunstancias<sup>48</sup>: (i) por una equivocación en la que incurren los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras al sumar los votos, esto es, que consista en un error en una de las operaciones básicas de las matemáticas, y, (ii) que la equivocación en la suma de votos ocurra en una misma acta»<sup>49</sup>.

En los términos anteriores, el error aritmético se configura por fallas de las operaciones para la suma de votación.

#### **5.1.2.2. Causales de nulidad electoral objeto de saneamiento**

Las causales de nulidad electoral son las previstas en el art 275 del CPACA y pueden corresponder con aspectos de orden subjetivo, relacionados con el incumplimiento de las calidades y/o requisitos legales de elegibilidad o la incursión en causales de inhabilidad (numeral 5) y la doble militancia política (numeral 8°), o bien de tipo objetivo, por irregularidades o vicios en la votación o en los escrutinios, como la falsedad de los registros electorales por contener datos contrarios a la verdad, usualmente por diferencias injustificadas entre los datos de los formularios E-14 y E-24 (numeral 3°), que corresponde con el asunto que debe resolver la Sala en esta oportunidad.

Aunque estas situaciones están previstas para sustentar las demandas de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio del medio de control procedente, particularmente las causales de nulidad objetivas, como la prevista en el numeral 3° del artículo 275 del CPACA, pueden proponerse durante los escrutinios, a través de solicitudes de saneamiento que deben ser atendidas por las comisiones escrutadoras.

En tales condiciones, además de los mecanismos para presentar reclamaciones ante los jurados de votación y los comisionados escrutadores, la legislación electoral permite

<sup>47</sup> Aunque, valga la aclaración, el artículo 164 del código electoral consagra las causales por las que procede el recuento inmediato de la votación, que también corresponden con causales de reclamación.

<sup>48</sup> Cita de la providencia: «Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 6 de junio de 2019, M.P: Carlos Enrique Moreno Rubio, Radicado No. 11001-03-28-000-2018-00060».

<sup>49</sup> Sentencia de 29 de abril de 2021. Exp: 44001-23-40-000-2020-00004-01.



presentar solicitudes de saneamiento de nulidades electorales por las causales enlistadas en el artículo 275 del CPACA.

Como se expuso en líneas anteriores, las reclamaciones por las causales previstas en el Código Electoral están sujetas al principio de preclusión, es decir, deben presentarse ante la autoridad electoral competente dentro de la etapa correspondiente, so pena de rechazo.

Sin embargo, conviene recordar, como lo ha dicho la Sala, que **«distinto es el caso de las solicitudes de saneamiento de nulidades electorales, las cuales no están sometidas al referido principio y, por tanto, se pueden presentar en cualquiera de sus etapas, (...) este medio de impugnación de los resultados de los comicios sigue vigente como una facultad de los candidatos, agrupaciones políticas y sus representantes y testigos electorales con miras a que las comisiones escrutadoras de todos los niveles y el propio CNE puedan subsanar tales vicios “antes de la declaratoria de elección”, siempre que se interponga antes del cierre del escrutinio respectivo según la oportunidad que señale para tal efecto la autoridad electoral correspondiente**, para dotar de mayor certeza, seguridad jurídica y legitimidad el mandato de los elegidos, al entregarles su credencial electoral, previniendo la intervención a posteriori del juez contencioso-administrativo con la consecuente inestabilidad institucional y crisis de gobernabilidad que puede tener lugar ante la eventual anulación, en sede judicial, de una elección popular»<sup>50</sup> (Destacado Por la Sala).

En el pronunciamiento que se destaca, la Sala advirtió que los mecanismos de contradicción del proceso de escrutinio tienen sus condiciones de competencia, procedencia y oportunidad por virtud del principio de preclusión, salvo las solicitudes de saneamiento de nulidades electorales, las cuales proceden en cualquier tiempo siempre que se presenten antes de la declaratoria de la elección, y se observen las reglas de oportunidad previamente definidas por la organización electoral, pues con todo, este medio de contradicción no debe ejercerse con la intención de dilatar de manera indefinida dicha declaratoria<sup>51</sup>.

Hechas las precisiones anteriores, a continuación se explicarán las diferencias entre las causales de reclamación y las de nulidad electoral.

### 5.1.2.3. Diferencias entre las causales de reclamación y de nulidad

La Sala se ocupó de distinguir las causales de reclamación y las de nulidad de la siguiente manera<sup>52</sup>:

En este punto, procede reiterar la distinción llevada a cabo entre la causal de recuento por tachaduras o enmendaduras en los resultados de la votación del artículo 164 del Código Electoral, **la de reclamación por error aritmético** del artículo 192.11 ejusdem **y la causal de nulidad electoral por falsedad** en

<sup>50</sup> Sentencia del 29 de abril de 2021. Exp: 11001-03-28-000-2018-00106-00.

<sup>51</sup> Así lo aclaró esta Sala al sostener que «las solicitudes de saneamiento de nulidades electorales se deben interponer dentro de la oportunidad prevista por la organización electoral en el procedimiento de escrutinio, según se trata del nivel nacional o territorial, so pena de desquiciar su normal desarrollo y dilatar indefinidamente la declaratoria de la elección». Sentencia de 29 de abril de 2021. Exp: 11001-03-28-000-2018-00106-00.

<sup>52</sup> Sentencia del 24 de junio de 2021. Exp: 18001-23-33-000-2020-00009-02.



documentos electorales **del artículo 275.3 del CPACA<sup>53</sup>**, en cuanto **las primeras: i) se configuran cuando se presentan errores o inconsistencias al sumar los votos, ii) se evidencian en una misma acta de escrutinio y, por lo mismo, iii) su identificación no exige mayor esfuerzo o estudio**, pues para ello, **basta con realizar una simple lectura de los documentos y/u operación aritmética (sic)**; mientras que **la segunda: i) ocurre por una actuación material o ideológica de las autoridades que interviene en el procedimiento de escrutinio que altera el resultado de la elección, ii) tiene lugar por falta de correspondencia entre los registros consignados en actas de escrutinio diferentes y, suele darse cuando un candidato o partido obtiene un determinado número de votos según los datos consignados en los formularios E14 por los jurados de votación, pero luego esa cifra es aumentada o disminuída (sic) en el formulario E-24**, por cualquiera de las comisiones escrutadoras, sin que exista justificación para tal diferencia, anotada en el formulario E-26; por tanto, **iii) su advertencia resulta más difícil y compleja en la medida en que implica un estudio comparativo de los guarismos consignados en las distintas actas de escrutinio** (Destacado por la Sala).

De acuerdo con las precisiones anteriores, las causales de reclamación por error aritmético, tachaduras y enmendaduras corresponden con las previstas como tales en el Código Electoral y suponen un yerro de sumatoria de los votos, así como alteraciones materiales de los guarismos, que tienen lugar en un mismo formulario.

A su turno, y para el asunto que ocupa a la Sala, la causal de nulidad electoral por diferencias injustificadas entre registros de votación está prevista en el numeral 3° del artículo 275 del CPACA y se concreta en la discordancia entre los guarismos consignados en los distintos formularios electorales, que no cuenta con una explicación válida en las actas de escrutinio.

Se debe insistir en que las circunstancias que configuran las causales de reclamación se presentan en el mismo formulario o acta y no entre estos, por lo que la incongruencia que pueda presentarse entre formularios de distinta naturaleza, como en este caso entre E-14 y E-24, ya no corresponderá con un simple error aritmético, sino con una causal de nulidad por diferencias injustificadas entre formularios electorales, prevista en el artículo 275 del CPACA<sup>54</sup>.

#### 5.1.2.4. Esquema de los medios de contradicción

En la siguiente tabla, la Sala sintetizó los principales medios de impugnación de los resultados de los escrutinios, así como las oportunidades para su presentación<sup>55</sup>:

Medio de impugnación	Causales	Oportunidad y competencia	Principio de preclusión
Solicitudes de	Artículo 164 del	Se deben interponer ante los jurados de	Sí aplica

<sup>53</sup> Cita de la providencia: «Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 13 de noviembre de 2014. Exp. No. 11001-03-28-000-2014-00046-00, M.P. M.P. Alberto Yepes Barreiro Bogotá D.C.».

<sup>54</sup> No obstante, en providencia de 29 de abril de 2021 (Exp: 44001-23-40-000-2020-00004-01) la Sala aclaró que «corresponderá determinar en cada caso, si la atención debe centrarse en si se alegan situaciones relativas a la causal de reclamación (artículo 192 del Código Electoral) que presuntamente no fueron corregidas en debida forma por la autoridad electoral y se mantuvieron hasta el resultado de la elección, o si tales errores se mantuvieron y mutaron los resultados para que puedan ser estudiadas bajo la causal especial de nulidad del numeral 3° del artículo 275 del CPACA, por la presencia de diferencias injustificadas entre guarismos».

<sup>55</sup> Sentencia de 29 de abril de 2021. Exp: 11001-03-28-000-2018-00106-00.



Medio de impugnación	Causales	Oportunidad y competencia	Principio de preclusión
recuento	CE.	votación o las comisiones escrutadoras de primer nivel (zonales, auxiliares municipales o distritales, según corresponda) hasta antes de finalizar la audiencia de escrutinio correspondiente, según los artículos 164 y 182, inciso final, del CE.	
Reclamaciones	Artículos 122 y 192 del CE.	Se deben interponer en la misma etapa del escrutinio en la cual se presente la causal que le sirve de fundamento, ante la autoridad electoral a cargo del desarrollo de la respectiva audiencia, según el artículo 167 y 193 del CE.	Sí aplica.
Solicitudes de saneamiento	Art 275 del CPACA	Se pueden presentar hasta antes de la declaratoria de elección y frente a cualquiera de las autoridades escrutadoras en el ámbito de sus respectivas competencias, según se trate de una elección nacional o territorial y, en todo caso, dentro de los límites temporales señalados previamente por la autoridad electoral en el marco de los escrutinios.	No aplica.

De acuerdo con el esquema anterior, las solicitudes de recuento y las reclamaciones, deben presentarse en las etapas del escrutinio donde se advierte la irregularidad de que se trate, mientras que las solicitudes de saneamiento no están sometidas a la preclusividad de los escrutinios y se pueden presentar hasta antes de la declaratoria de la elección, siempre que se observen las reglas de oportunidad previamente definidas por la organización electoral, como se expuso con anterioridad.

## 5.2. Causal de nulidad por falsedad de los documentos electorales

Las demandas acumuladas comparten el cargo consistente en la presunta falsedad de los documentos electorales, específicamente la relacionada con las diferencias injustificadas entre los registros vertidos en los formularios E-14 y el formulario E-24, circunstancia establecida como causal de nulidad electoral, de acuerdo con el numeral 3° del artículo 275 del CPACA, en tanto prevé que los actos de elección son nulos cuando «Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales».

Según el extremo demandante, se presentaron diferencias injustificadas entre los referidos formularios, que en unos casos perjudicaron la votación del consejo comunitario Comunidad Negra Limones, mientras que en otros implicó un aumento de la votación del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo.

En esas condiciones, es preciso poner de presente las tesis de la Sala, en lo que concierne a la causal de nulidad bajo cita, y la metodología de control judicial.

### 5.2.1. Diferencias entre formularios E-14 y E-24 - Metodología de control judicial

Tratándose de la falsedad de los documentos electorales por diferencias injustificadas



entre los registros de los formularios E-14 y E-24, esta Sala sostiene que esta irregularidad «(...) ha sido entendida por la jurisprudencia de la Sección como una forma de falsedad que encuadra dentro de dicho supuesto, siempre que no exista una justificación para ello, tradicionalmente señalada en el acta general de escrutinios»<sup>56</sup>.

En el pronunciamiento bajo mención, la Sección expuso que «En los formularios E-14, los jurados de cada puesto de votación registran la información del número de votos obtenidos por cada una de las opciones políticas –partidos, movimientos, grupos significativos, listas, candidatos–, los votos en blanco, los votos nulos e, inclusive, las tarjetas no marcadas. De este se expiden tres ejemplares, uno para los claveros, otro para los delegados de la RNEC y el de transmisión prefiriéndose, por regla general, el primero en materia judicial, por su mejor cadena de custodia»<sup>57</sup>.

Al tiempo que explicó que «(...) los formularios E-24, son documentos que reflejan el consolidado de estas mesas, de forma detallada, por parte de cada comisión escrutadora, a partir de la información diligenciada en los E-14, y se construyen de forma piramidal. De suerte que la información de los escrutinios auxiliares o zonales (en municipios o distritos zonificados) sirve de base a los municipales o distritales; estos últimos, a su vez, alimentan el E-24 de los escrutinios generales o departamentales; y estos, al mismo tiempo, nutren los de carácter nacional».

Teniendo en cuenta que los registros del formulario E-24 provienen de los datos plasmados en los formularios E-14, no deberían presentarse diferencias entre estos formatos, «No obstante, hay circunstancias previstas por el ordenamiento que habilitan la modificación de los datos. Esto ocurre principalmente cuando hay recuentos de votos, lo cual tiene lugar, en los eventos en que se advierte alguna irregularidad que ponga en duda la veracidad de la información reportada, porque determinado sujeto presentó razonadamente una solicitud en tal sentido, o porque se dio alguna causa legal para ello».<sup>58</sup>

De este modo, para que la variación de las cifras consignadas en los formularios electorales se encuentre debidamente justificada, «(...) es imprescindible que de cada una de estas actuaciones, solicitudes y decisiones se deje constancia en el acta general del respectivo escrutinio (AGE) –o en acto del CNE cuando el encargado de adoptar la decisión es este–, so pena de que, llegado el caso, el juez de lo electoral considere injustificadas las variaciones en el número de votos de un formulario a otro, con la consecuencia de declarar la nulidad del acto elección si estas, además de trascender al formulario E-26 –que contiene el resultado de la elección–, son de tal magnitud que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos»<sup>59</sup>.

Sobre la justificación de las diferencias entre registros electorales, debe tenerse en

<sup>56</sup> Sentencia del 17 de noviembre de 2022. Exp: 25000-23-41-000-2020-00222-01.

<sup>57</sup> Es tesis de esta Sección darle mayor valor de convicción al formulario E-14 de claveros, por ser el que goza de estricta cadena de custodia, es el que se introduce en el arca triclave y es la referencia para diligenciar el formulario E-24 (Sentencia del 22 de octubre de 2015. Exp: 11001-03-28-000-2014-00048-00, 11001-03-28-000-2014-00062-00 y 11001-03-28-000-2014-00064-00). Por ende, es el que ofrece más garantías para salvaguardar la verdad electoral (Sentencia del 10 de mayo de 2013. Exp: 110010328000201000061-00).

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Sentencia del 17 de noviembre de 2022. Exp: 25000-23-41-000-2020-00222-01.



cuenta que, aunque la regla antes expuesta conmina a verificar las constancias plasmadas en las actas generales de escrutinio, no se debe perder de vista que esta Sala, en decisión reciente, señaló que las comisiones escrutadoras no siempre plasman en el referido documento las constancias por las que se modificó la votación de la mesa, de manera que, aún bajo esta circunstancia, el juez electoral debe analizar en conjunto los documentos electorales para establecer si los cambios están justificados<sup>60</sup>:

Ahora bien, en el estudio adelantado por este juez de lo electoral, para resolver estos cargos de diferencias injustificadas, debe advertirse que **puede presentarse casos en los que la comisión respectiva realiza recuento y correcciones, pero omite dejar las respectivas constancias en las actas de escrutinio**, a pesar de su realización y mucho **menos hace constar la colectividad, candidato u opción (ejemplo voto blanco), que sufrió alteración de los resultados registrados en el E14.**

95. En estos casos, **una mirada preliminar permitiría concluir que se trata de diferencias injustificadas** entre formularios y con ello la prosperidad de la irregularidad a la que se advierte en la demanda, **sin embargo**, en aras de la verdad electoral y del respeto por el voto de los sufragantes, **es deber del juez electoral analizar en detalle los documentos electorales (formularios y actas), con el fin de determinar si, en esas ocasiones, realmente las modificaciones atienden a recuentos y correcciones realizadas por las comisiones escrutadoras o, en realidad, se trata de cambios carentes de motivación y que puede derivar en la falsedad del resultado electoral.**

96. Dicho análisis resulta imperativo a la hora de resolver el cargo porque solo así se podrá concluir si el escrutinio se adelantó con respeto a las normas que lo regulan y en plena garantía de las partes que en el intervienen y, **si más allá de las constancias formales, la comisión, en ejercicio de sus funciones, realizó las correcciones a las que hubiere lugar.**

(...)

98. Sumado a lo anterior, no puede perderse de vista que al ser el medio de control de nulidad electoral una acción pública constitucional, que procura por la legalidad del acto de elección, en protección del sufragio y de la voluntad real de elector, una vez activada o accionada, **le corresponde al juez contencioso administrativo ejercer dicho control sobre las mesas y registros demandados, para determinar, a partir de la valoración en conjunto de las pruebas que se aporten, en especial los documentos electorales, cuál fue el deseo real de los votantes** (Destacado por la Sala).

Con fundamento en la posición expuesta, cuando las comisiones escrutadoras no dejan constancia en el AGE de las modificaciones de la votación, el juez electoral debe proceder al análisis de los distintos documentos en aras de establecer si los ajustes realizados están justificados o no, por ejemplo, en uno de esos recuentos.

Por ende, y para efectos del control jurisdiccional, cuando la falsedad consiste en que en el formulario E24 se aumentó o disminuyó la votación que se registró inicialmente en el formulario E14, se impone al juez la obligación de verificar dicha circunstancia cuando la parte actora estableció en la demanda la zona, puesto y mesa en que presuntamente aconteció tal irregularidad.

<sup>60</sup> Sentencia del 4 de mayo de 2023. Exp: 11001-03-28-000-2022-00108-00.



En tal sentido, sostiene esta Sección que **«Para determinar si existen diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 respecto de las mesas de votación que el demandante acusa, en las elecciones de senadores de la República, circunscripción nacional, periodo 2014-2018, como se indicó en precedencia, es menester examinar los documentos electorales tales como: formularios E-14 y E-24 mesa a mesa y las actas generales de escrutinio, respecto de cada uno de los registros que forman parte del litigio por el referido cargo»<sup>61</sup>** (Destacado por la Sala).

Ahora bien, en la sentencia de 30 de agosto de 2023<sup>62</sup>, la Sala se refirió a las circunstancias en las que se presume la actuación de las comisiones escrutadoras tendiente a corregir las inconsistencias de la primera etapa del escrutinio a cargo de los jurados de votación, como los casos en que se desnivela la mesa, es decir, se evidencian más votos que votantes:

(...) **frente a la mesas que desde el inicio del escrutinio venían desniveladas, es decir**, respecto de las cuales a partir del análisis de los formularios E-11 y E-14 podía establecerse que había **más votos que votantes, que las comisiones escrutadoras adelantaron las actuaciones pertinentes para su nivelación, como se desprendía del análisis de los formularios E-24, en especial de la versión TXT<sup>63</sup> de éstos<sup>64</sup>**, pues se registraron cambios en la votación de varios candidatos y consecuentemente que los sufragios efectivamente reconocidos fueran menores o equivalentes al número de ciudadanos habilitados para votar en las mesas respectivas y, por consiguiente, que **bajo tales circunstancias válidamente podía inferirse que se realizó un recuento, aunque de él y las actuaciones adelantadas para superar la referida irregularidad no se haya dejado constancia** en las actas generales de escrutinio (como corresponde), **aunque sí podía advertirse de los demás documentos electorales**, de manera tal que lo consignado en éstos constituía la justificación de las diferencias reportadas en los formularios E-14 y E-24 y, por ende, que no había lugar considerar la configuración de la falsedad alegada.

En el mismo pronunciamiento se advirtió que en algunos casos, las diferencias

<sup>61</sup> Sentencia del 8 de febrero de 2018. Exp: 2014-00117 (Acumulado).

<sup>62</sup> Exp: 11001-03-28-000-2022-00261-00 acumulado.

<sup>63</sup> Cita de la providencia: «Sobre este documento ha dicho la Sección:

“en lo que se refiere a los datos del archivo E24 TXT o MMV, la Sala traerá a colación, de la providencia bajo cita, acerca de la metodología de análisis de los registros electorales con base en los datos del archivo E24 TXT o archivo plano:

“(…) 181. Es necesario tener en cuenta, que el archivo E-24 txt, como lo ha dicho esta Sección, contiene la información mesa a mesa, de acuerdo con la cual se declara la respectiva elección, es por esto, cuando resulte necesario, de acuerdo a las particularidades de cada caso, **el análisis del cargo deberá hacerse respecto de los datos que este contenga**. En consecuencia, **«el análisis de si hay lugar o no a modificar el de la declaratoria de la elección, solamente podrá realizarse a partir del valor registrado en el E-24 en archivo plano o txt y será respecto de éste que se analizará si existe diferencia justificada o no»**. (...) conviene reiterar que «la información definitiva mesa a mesa, con cambios o sin ellos, queda registrada en un E-24 en archivo plano que no tiene las características de un formulario, que es el que se denomina E-24 txt o E-24 en archivo plano [...]». De allí la importancia de, en este preciso caso, proceder a su valoración y no limitarse a reconocer unos votos incurriendo en la desnivelación de la mesa objeto de análisis.” (Destacado por la Sala).

Con base en el extracto anterior, se tiene que la Sala, a partir de la providencia bajo cita, adoptó como metodología para el análisis de los registros electorales los datos del archivo E24 TXT, por ser el que contiene toda la información mesa a mesa a partir de la cual se declara la elección.”En: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de junio de 2023, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2022-00106-00 acumulado con 11001-03-28-000-2022-00112-00.»

<sup>64</sup> Cita de la providencia: «Desde luego, siempre y cuando este documento de trabajo que va dando cuenta de la variación de la votación coincida con los ejemplares firmados por las autoridades competentes.»



injustificadas entre registros electorales que conducen al reconocimiento de la votación indebidamente sustraída pueden dar lugar a que la votación de la mesa sea mayor que la cantidad de sufragantes y que se desnivele la mesa. En estos eventos, se ha precisado que se debe establecer la razón de tal desnivelación, y proceder a identificar si esa votación restada se sumó a otra opción política para, en consecuencia, sustraerla:

**Asimismo**, a partir del fallo en mención y pronunciamientos posteriores, a propósito de las diferencias injustificadas en los anteriores formularios, la Sala advirtió que **el reconocimiento de los votos indebidamente sustraídos a uno o varios candidatos en una mesa específica, podría significar que la misma se desnivelara**, es decir, que se reportan más sufragios que sufragantes, **lo que hacía imperativo** por parte del juez electoral **establecer a qué obedecía esa circunstancia y corregirla** en aras de garantizar la verdad electoral, que finalmente es lo que subyace en normas como el artículo 288 del CPACA cuando prescribe que de advertirse una irregularidad que pone en entredicho la legalidad de la elección, de ser necesario se practicarán nuevos escrutinios, esto es, revisar una vez más la manifestación de la voluntad de electorado para constatar su verdadero sentido.

Bajo el anterior mandato y en el contexto descrito, **en algunos casos pudo establecerse que la desnivelación descrita obedecía a que a otros candidatos u opciones<sup>65</sup>, distintos a los incluidos en los registros que fueron objeto de la demanda, se les reconoció de manera injustificada votación**, por lo que sin razón alguna se incrementaron sus guarismos del formulario E-14 al E-24. **En ese orden de ideas, no bastaba reconocer los votos** (identificados por la parte actora) sustraídos en desconocimiento del ordenamiento jurídico, **sino restar los demás irregularmente sumandos**, so pena de desconocer lo que realmente ocurrió y peor aún, que por corregir un error (reconocer votos sustraídos) se incurriera en otro, concretamente, validar el reconocimiento de más sufragios que votantes y por ende falsear la voluntad popular. (Destacado por la Sala)

Sin embargo, cuando en la misma hipótesis, es decir, la desnivelación de la mesa, no es posible identificar si dicha votación se sumó, también de manera irregular, a otra opción política, la Sala se decantó por la tesis consistente en aplicar la fórmula de afectación ponderada para calcular la incidencia en el resultado electoral. En tal sentido, **«(...) se toma el número de votos fraudulentos que por cualquiera de los anteriores conceptos fueron acreditados en una mesa de votación y se distribuye en forma ponderada entre las listas abiertas (votos solamente por la lista y votos por candidatos), listas cerradas y votos en blanco, dependiendo de la participación que tenga cada uno en el total de los votos de la mesa, cálculo que se repite en cada una de las mesas donde se haya comprobado la existencia de las anteriores irregularidades»<sup>66</sup>** (Destacado por la Sala).

Finalmente, cabe destacar que en materia electoral prevalece el principio de eficacia del voto, ya que «no basta con acreditar la existencia de cualquier cantidad de falsedades sino de una de magnitud tal que tenga la capacidad que se requiere para modificar el resultado consignado en el acto cuestionado». Por lo tanto, es necesario que «en relación con esta clase de irregularidades se realice el análisis de su incidencia en el resultado electoral, para de allí establecer si prospera o no la pretensión de nulidad por esa causal, en aplicación del principio de la eficacia del voto, (...) de donde se

<sup>65</sup> Cita de la providencia: «Como el voto blanco y los votos nulos.»

<sup>66</sup> Sentencia de 22 de mayo de 2008. Exp: 11001-03-28-000-2006-00119-00(4060-4068).



desprende que ante la existencia de elementos falsos en los registros electorales que conduzcan a la declaración de nulidad de una elección es indispensable que estos hayan sido determinantes en el resultado electoral, vale decir, que puedan producir verdaderas mutaciones o alterantes de dicho resultado»<sup>67</sup>.

Por consiguiente, en los eventos en los que el juez encuentra acreditada la falsedad alegada sobre los registros electorales, debe efectuar el análisis de incidencia que consiste en «ajustar la votación válida en los precisos términos en que se probó la falsedad, esto es agregando los votos que hayan sido indebidamente suprimidos, y restando los votos que sin ningún motivo legal hayan sido adicionados»<sup>68</sup>.

De acuerdo con la tesis transcrita, no es cualquier cantidad de falsedades de los registros electorales la que da lugar a la anulación de una elección, sino que la magnitud de estas debe ser de tal envergadura que tenga la capacidad de alterar el resultado electoral al punto que, si estas irregularidades no se hubieran presentado, otra opción política hubiera resultado electa.

### 5.2.2. Formularios electorales

A propósito de la metodología de control judicial explicada de manera suficiente en el acápite anterior, conviene hacer precisión sobre las herramientas y medios de convicción con los que cuenta el juez electoral para resolver los cargos de falsedad por diferencias entre los formularios E-14 y E-24.

En los acápites anteriores se destacó que la valoración probatoria de los cargos de falsedad se efectúa sobre los registros plasmados en los formularios E-14 y E-24 mesa a mesa, así como las constancias vertidas en las actas generales de escrutinio, o bien de manera conjunta para establecer si existe o no justificación ante la falta de tales constancias.

Ahora bien, esta valoración también recae sobre el archivo plano E-24 TXT, de acuerdo con la metodología de estudio por la que se decantó la Sala en providencia del 11 de marzo de 2021<sup>69</sup>, y que reiteró en la sentencia del 4 de mayo de 2023<sup>70</sup>:

Al respecto, debe precisarse que **el archivo E-24 txt, de acuerdo con lo señalado por la Sección Quinta en sentencia de 11 de marzo de 2021, contiene la información mesa a mesa, de acuerdo con la cual, se declara la respectiva elección, a través del formulario E-26, es por esto que, en aquellos casos, que exista este documento, el estudio del cargo deberá hacerse respecto de los datos que este contenga**, siempre y cuando la información allí contenida permita al juez de lo electoral establecer las actuaciones que se adelantaron durante los escrutinios.

Es necesario tener en cuenta, que el archivo E-24 txt, como lo ha dicho esta Sección, contiene la información mesa a mesa, de acuerdo con la cual se declara la respectiva elección, es por esto, cuando resulte necesario, de acuerdo a las

<sup>67</sup> Sentencia de 22 de octubre de 2015. Exp: 110010328000201400048-00, 110010328000201400062-00 y 110010328000201400064-00.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Exp: 11001-03-28-000-2018-00081-00.

<sup>70</sup> Exp: 11001-03-28-000-2022-00108-00.



particularidades de cada caso, **el análisis del cargo deberá hacerse respecto de los datos que este contenga. En consecuencia, «el análisis de si hay lugar o no a modificar el de la declaratoria de la elección, solamente podrá realizarse a partir del valor registrado en el E-24 en archivo plano o txt y será respecto de éste que se analizará si existe diferencia justificada o no».**

(...) conviene reiterar que «la información definitiva mesa a mesa, con cambios o sin ellos, queda registrada en un E-24 en archivo plano que no tiene las características de un formulario, que es el que se denomina E-24 txt o E-24 en archivo plano [...]». De allí la importancia de, en este preciso caso, proceder a su valoración y no limitarse a reconocer unos votos incurriendo en la desnivelación de la mesa objeto de análisis (Destacado por la Sala).

Con base en el extracto anterior, se tiene que la Sala, a partir de la providencia bajo cita, adoptó como metodología para el análisis de los registros electorales los datos del archivo E-24 TXT, por ser el que contiene toda la información mesa a mesa a partir de la cual se declara la elección.

En decisión reciente de esta Sala<sup>71</sup>, se aclaró que este documento de trabajo que se produce durante los escrutinios, cuya validez está condicionada, en todo caso, a que la información que reportan coincida con los formularios electorales oficiales suscritos por las autoridades correspondientes.

Ahora bien, uno de los cargos de la demanda del proceso 2022-00246-00 consiste en señalar diferencias entre los registros del formulario E-24 «digitalizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil», y el archivo E-24 TXT «(ARCHIVO PLANO DE LA REGISTRADURÍA)», que perjudicó la votación de la Comunidad Negra Limones.

Sobre dicha circunstancia, conviene reiterar que durante las etapas de los escrutinios pueden presentarse variaciones de la votación producto de ajustes llevados a cabo por las comisiones escrutadoras siguientes, que no alcanzaron a plasmarse en el formulario E-24 que generó la comisión anterior, pero que constan en el archivo plano en el que se convierte la información del TXT para consulta y cruce de datos. Este archivo plano debe coincidir con el ejemplar del E-24 impreso y firmado por la comisión correspondiente, aunque sus datos pueden variar con ocasión de las actividades de la comisión escrutadora del siguiente nivel.

La Sección Quinta del Consejo de Estado explicó este fenómeno de la siguiente manera<sup>72</sup>:

Ahora, aunque la Sala considera que ello debe continuar siendo así; es decir, que no puede haber variaciones entre uno y otro formulario que no se encuentren justificadas en un recuento o revisión por parte de las autoridades electorales, porque ello reflejaría una falsedad; desde el análisis que se realizó en la sentencia de 8 de febrero de 2018, se viene advirtiendo una situación que conlleva a realizar un avance jurisprudencial al respecto; pues **se viene observando que con posterioridad al diligenciamiento de los formularios E-24, también se presentan variaciones en los datos inicialmente registrados en el formulario E-14, que con justificación o sin ella, solo podrían detectarse hasta antes de la declaratoria de la elección pero que, por lo mismo (ser posteriores), no alcanzaron a registrarse en éste.**

<sup>71</sup> Sentencia de 24 de agosto de 2023. Exp: 11001-03-28-000-2022-00083-00.

<sup>72</sup> Exp: 11001-03-28-000-2018-00081-00.



(...)

A partir de ello, al estudiar el cargo en comento, para la sentencia del 8 de febrero de 2018 la Sala encontró que **en algunos casos, aunque se advirtieron diferencias entre los formularios E-14 y E-24 que no tenían justificación** en el Acta General de Escrutinios, lo que en principio daría lugar a una modificación, **las mismas ya habían sido corregidas por la autoridad electoral en el E-24 txt**, pues en éste, se había consignado el mismo dato previamente diligenciado en el formulario E-14, por lo que esa variación irregular en el formulario E-24, en todo caso no quedó registrada de manera anómala en el txt y en consecuencia, la declaratoria se hizo con el valor que correspondía; **así mismo, se advirtieron algunos casos en los que, a pesar de haber identidad entre los formularios E-14 y E-24, es decir que en uno y otro se registró el mismo valor; el E-24 en archivo plano contenía el registro de un dato diferente, en algunos casos con justificación y en otros no.**

De lo anterior se desprende que, **en últimas el valor registrado en el formulario E24 no es necesariamente el definitivo con el que se declaró la elección** y a pesar de contener en algunos casos una variación respecto del formulario E-14, con justificación o no, el análisis de si hay lugar o no a modificar el de la declaratoria de la elección, solamente podrá realizarse a partir del valor registrado en el E-24 en archivo plano o txt y será respecto de éste que se analizará si existe diferencia justificada o no, por lo que el valor del formulario E-24 pierde importancia para el estudio del cargo y, en principio, ni siquiera deberá tenerse en cuenta; pues de nada sirve advertir diferencias entre los formularios E-14 y E-24 y buscar si hay o no justificación, si finalmente no es el dato de este último el que se tuvo en cuenta en la declaratoria de elección, aunque en algunos casos coincida. (Destacado por la Sala)

En ese orden, los datos vertidos en por las distintas comisiones escrutadoras en el formulario E-24 firmado no siempre corresponden con los que soportaron la declaratoria de la elección, ya que en el transcurso de las etapas del escrutinio pueden presentarse variaciones con ocasión de modificaciones de la mesa.

Ante este evento, en las tablas Excel adjuntas a este pronunciamiento se efectuará la valoración del contenido del formulario E-14, el formulario E-24 mesa a mesa, así como el E-24 TXT departamental y TXT del Consejo Nacional Electoral. En caso de evidenciarse diferencias entre tales documentos, se determinará si ellas obedecen a actuaciones desplegadas por las comisiones escrutadoras en sus distintos niveles, de acuerdo con las constancias de las actas generales de escrutinio.

## 6. El caso concreto

Decantado el escenario jurídico de la controversia, la Sala procede al estudio de los cargos de la demanda, conforme a la fijación del litigio.

Las demandas se enmarcan en dos tipos de cargos, a saber, i) los dirigidos contra la Resolución E-3319 de 2022 por desconocimiento del principio de preclusividad de los escrutinios, y ii) falsedad de los documentos electorales, por diferencias entre los formularios y archivos planos que soportaron la declaratoria de la elección demandada.



## 6.1. Desconocimiento del principio de preclusividad de los escrutinios

En primer lugar, se resolverá el problema planteado en la fijación del litigio, tendiente a establecer si podía el Consejo Nacional Electoral decidir de forma directa reclamaciones y solicitudes de saneamiento sobre cuestiones que quedaron zanjadas o debieron plantearse en comisiones escrutadoras anteriores, pese al principio de preclusividad de los escrutinios.

Esta censura fue planteada por el demandante del proceso **2022-00180-00**, al considerar que la Resolución E 3319 de 2022 debe declararse nula, al cuestionar que el Consejo Nacional Electoral se ocupó de resolver varias reclamaciones que se presentaron de manera directa ante esa corporación, pese a que debieron plantearse ante las instancias anteriores del escrutinio.

Los cargos que cuestionan el desconocimiento del principio en mención se enmarcan en los siguientes: i) **violación de las normas en que debía fundarse (cargo 1)**, ii) **expedición irregular (cargo 2)**, iii) **falta de competencia del Consejo Nacional Electoral (cargo 3)**, y iv) **Los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad (Cargo 4)**

Acerca del cuestionamiento sobre la competencia del Consejo Nacional Electoral demandante sostuvo que i) no tiene competencia para conocer y resolver de manera directa «reclamaciones» y solicitudes de nulidad, ii) actuó de forma distinta en otros escrutinios, ya que en el Acuerdo 002 de 2022 manifestó no ser competente para resolver reclamaciones y solicitudes de saneamiento, iii) en la misma Resolución E3319 de 2022 (acto demandado) se abstuvo de resolver «reclamaciones» por diferencias entre formularios E-11 y E-14, e iv) inexistencia de ley estatutaria que permita a la entidad hacer uso de su facultad de revisar los escrutinios, según lo ha dicho esta Sala.

Los cargos anteriores se sustentan en que el Consejo Nacional Electoral resolvió las solicitudes que presentó el apoderado del señor Polo Polo, mediante los radicados CNE-RN-2022-01297 (Antioquia), CNE-RN-2022-01298 (Valle), CNE-RN-2022-01299 (Bogotá), CNE-RN-2022-01300 Atlántico), y CNE-RN-2022-01301 (Bolívar).

La Sala se ocupará de resolver estos cuestionamientos como sigue.

### 6.1.1. Violación de las normas en que debía fundarse el acto acusado (Cargo 1) – Expedición Irregular (Cargo 2)

Debido a que estos cargos cuestionan la legalidad de la Resolución E-3319 de 2022, por desconocer el principio de preclusión, la Sala se referirá a la forma como el Consejo Nacional Electoral desarrolló el estudio de las «reclamaciones» que presentó el apoderado del entonces candidato Miguel Abraham Polo Polo.

Al respecto, se observa que mediante dicho acto, el Consejo Nacional Electoral decidió sobre la elección de los representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de Comunidades Afrodescendientes, y resolvió las «reclamaciones» que presentaron los apoderados de los candidatos Miguel Abraham Polo Polo, de la lista del consejo



comunitario Fernando Ríos Hidalgo, y Lina del Pilar Martínez García, de la lista del Consejo comunitario Comunidad Negra Limones.

Con fundamento en los artículos 189 del Código Electoral<sup>73</sup> y 265, numeral 4°, de la Constitución Política, la corporación consideró que cuenta con la facultad de verificación de los escrutinios hechos por sus delegados, en el caso de que se hubieran comprobado, entre otros casos, i) la existencia de errores aritméticos, y ii) cuando los resultados de las votaciones anotados en las actas de escrutinios no coincidan entre sí.

En tal sentido, la autoridad electoral explicó que el error aritmético se encuentra determinado como una causal de reclamación en el artículo 192 del Código Electoral, mientras que la falsedad de los documentos electorales tiene el alcance de causal de nulidad, en los términos del numeral 3° del artículo 275 del CPACA.

Luego de precisar las diferencias entre estas tipologías de inconsistencias electorales, la entidad escrutadora nacional indicó que «**en lo que concierne a las múltiples reclamaciones** electorales fundamentadas en el numeral 11 del artículo 192 del Código Electoral, **en las que se adujo la existencia de un error aritmético por presuntas diferencias injustificadas entre los documentos electorales E-14 y E-24**, esta Corporación, dará trámite y **las asumirá de fondo**, ejerciendo la competencia de verificación establecida en el artículo 189 del citado código **al referirse a las diferencias en los resultados de las votaciones anotados en las actas de escrutinios**»<sup>74</sup> (Destacado por la Sala).

Antes de descender al análisis de las solicitudes presentadas por los apoderados del entonces Candidato Miguel Abraham Polo Polo, el Consejo Nacional Electoral se ocupó de resolver múltiples aspectos, descartando la procedencia del estudio de algunas solicitudes<sup>75</sup>.

Luego, abordó el estudio de las peticiones fundamentadas en diferencias entre los formularios E-14 y E-24 explicando que, si bien se elevaron directamente ante la

<sup>73</sup> «**ARTICULO 189.** El Consejo Nacional Electoral **podrá verificar los escrutinios** hechos por **sus Delegados cuando hubiere comprobado la existencia de errores aritméticos o cuando los resultados de las votaciones anotados en las actas de escrutinios no coincidan entre sí** o existan tachaduras en las mismas actas respecto de los nombres o apellidos de los candidatos o sobre el total de votos emitidos a favor de éstos».

<sup>74</sup> Página 21.

<sup>75</sup> Por falta de legitimación (Radicado CNE-E-DG-2022-009431- Diferencia de votos para Fernando Ríos Hidalgo) y otras por extemporaneidad de la solicitud de recuento, es decir, por preclusión. Al respecto, sostuvo que «(...) no se advierte ninguna de las condiciones precitadas para acceder a los reclamos del recuento de todos los votos a nivel nacional de Cámara de Representantes Circunscripción comunidad afro-descendientes (reclamos CNE-E-DG-2022-011198 y, CNE-E-DG-2022-011198 elevadas por los señores Macedonio Mena Valencia y, Francisco de la Paz Ruiz Bello), así como tampoco de los recuentos de las 22.255 mesas a nivel nacional peticionadas por el Dr. José Manuel Abuchaibe Escolar en escrito identificado bajo radicado No. CNE-ERN-2022-00031 del 25 de abril de 2022, pues es clara (sic) que la petición además de no ser razonada, no se enmarcan (sic) en ninguna de las causales que impone la ley, y no se advierte que le sea (sic) competencia del Consejo Nacional electoral mediante recurso de apelación, ni como causal especial de revisión» (pág. 35). También descartó el análisis de la solicitud con radicado CNE-E-RN-2022-00757 del 25 de abril de 2022, presentada por el doctor Orlando Luis Álvarez Ladeutt en su condición de apoderado especial del candidato Miguel Abraham Polo Polo, quien advirtió la desnivelación de una mesa y solicitó su exclusión, al considerar que ello también se enmarcaba en una solicitud de recuento que debió advertirse ante la comisión escrutadora.



corporación, «nos encontramos dentro de **una elección de Cámara Especial, la cual se elige por circunscripción nacional, por lo cual, es procedente la presentación de reclamaciones o solicitudes de saneamiento de nulidad**, directamente ante el Consejo Nacional Electoral» (Destacado por la Sala).

Ahora bien, en lo que atañe al asunto que ocupa a la Sala, se tiene que el Consejo Nacional Electoral se concentró en los reclamos elevados por el apoderado Orlando Luis Álvarez Ladeutt, quien allegó las solicitudes con los radicados CNE-RN-2022-01297 (Antioquia), CNE-RN-2022-01298 (Valle), CNE-RN-2022-01299 (Bogotá), CNE-RN-2022-01300 (Atlántico), y CNE-RN-2022-01301 (Bolívar)<sup>76</sup>.

En el expediente del aplicativo de gestión judicial SAMAI (Expediente 2022-00180-00) reposan las solicitudes presentadas por el apoderado del demandado, así: i) CNE-RN-2022-01297 (Antioquia) en 22 archivos visibles en el índice 58; ii) CNE-RN-2022-01298 (Valle) en 28 archivos en el índice 58; CNE-RN-2022-01299 (Bogotá) en 28 archivos del índice 57 y 1 archivo en el índice 58; CNE-RN-2022-01300 (Atlántico) en 2 archivos en el índice 58; y CNE-RN-2022-01301 (Bolívar) en 1 archivo visible en el índice 58.

Las peticiones se presentaron con el mismo formato de texto, cambiando los datos del municipio, la zona, el puesto, la mesa, el contenido de los formularios E-14 y E-24, y la diferencia de la votación cuyo reconocimiento se pretendió.

En cada escrito, el entonces apoderado del demandado manifestó «(...) la existencia de contradicción entre lo plasmado en el E-14 de Claveros al momento del cierre de las elecciones y lo manifestado por escrito en el E-24, sin existencia de justificación que determine esta diferencia (...)».

Aunque invocó la causal de reclamación por error aritmético prevista en los artículos 122 y 192.11 del Código Electoral, que debía formularse ante los jurados de votación para que fuera resuelta por la comisión escrutadora de primer nivel, lo cierto es que el contexto de cada escrito permite concluir que el demandado perseguía el saneamiento de la causal de nulidad consistente en falsedad por diferencias injustificadas entre la votación plasmada en los formularios E-14 de claveros frente a la vertida en el E-24, más aún cuando expresamente indicó que «(...) en el presente caso estamos ante una solicitud de saneamiento de nulidad electoral, la cual no están<sup>77</sup> (sic) sometidas al principio de preclusividad del proceso electoral y, por tanto, se pueden presentar en cualquiera de sus etapas (...)».

<sup>76</sup> El análisis de estas censuras se llevó a cabo a partir del numeral 5.2.4.2. de la Resolución E-3319 de 2022 (pág. 57 en adelante). Antes de exponer las diferencias que encontró injustificadas, en primer lugar, despachó desfavorablemente las censuras contra 58 registros, por existir identidad entre lo consignado en los formularios E-14 de claveros y E-24. La misma suerte corrieron 46 registros, esta vez porque el dato del guarismo que según el solicitante se registró en el formulario E-14, no coincidía con la cifra realmente plasmada en dicho documento. De ahí que consideró que el solicitante no cumplió con la carga argumentativa mínima de precisar con «exactitud correspondencia y congruencia los votos reclamados en relación a la votación existente en los formularios E-14 y E-24». A su turno, advirtió que en 51 registros, si bien se presentaron diferencias entre los formularios E-14 y E-24, las mismas se justificaron según las anotaciones de recuento plasmadas en el acta general de escrutinio (municipal en todos los casos).

<sup>77</sup> Transcripción literal del texto.



Como se expuso en detalle en el marco legal de esta providencia, las solicitudes de saneamiento de nulidades electorales pueden presentarse en cualquier etapa del escrutinio, con la única limitante de hacerlo antes de la declaratoria de la elección, y siguiendo las reglas del escrutinio previamente definidas<sup>78</sup>.

De esta forma, la Sala concluye que el Consejo Nacional Electoral no desconoció el principio de preclusión, comoquiera que las solicitudes resueltas se enmarcaron en el saneamiento de la causal de nulidad por falsedad en los documentos electorales prevista en el numeral 3° del artículo 275 del CPACA, que no están sujetas a la aplicación del principio de que se trata. Por consiguiente, el Consejo Nacional Electoral tenía competencia para pronunciarse de fondo sobre el particular.

Por lo tanto, se desvirtúan los señalamientos de la parte demandante del proceso 2022-00180-00 en contra de la Resolución E-3319 de 2022, enmarcados en el desconocimiento de la preclusividad de los escrutinios<sup>79</sup>. En consecuencia, los cargos de expedición irregular e infracción de las normas en que debía fundarse el acto acusado no tienen vocación de prosperidad.

### **6.1.2. Falta de competencia del Consejo Nacional Electoral (Cargo 3)**

En línea con el cargo por desconocimiento de la preclusividad de los escrutinios, la parte actora del proceso 2022-00180-00 advierte que «el Consejo Nacional Electoral no tiene competencia para conocer de reclamaciones o solicitudes de nulidad de manera directa, ya que estas debieron ser presentadas directamente (sic) ante las Comisiones Escrutadoras Zonales, Auxiliares o Municipales».

Luego, advirtió que la entidad electoral adoptó una postura opuesta «al expedir el ACUERDO 002 del 13 de julio de 2022, donde señaló que no tiene competencia para conocer de las reclamaciones y solicitudes de nulidad, en esa instancia si estas no fueron puestas en conocimiento ante la Comisión Escrutadora Departamental, para que se active la misma por vía de recurso de alzada (...)».

También destacó que la referida autoridad, en la Resolución E-3319 de 2022 (acto aquí demandado), se abstuvo de resolver reclamaciones fundadas en el numeral 11 del artículo 192 del Código Electoral, relacionadas con diferencias entre los formularios E-11 y E-14, precisamente porque debieron ponerse en conocimiento de una instancia anterior.

Expuestos estos aspectos, concluyó que el propio Consejo Nacional Electoral reconoció su falta de competencia para analizar «reclamaciones» que por primera vez se presentaron ante esa colegiatura, sin embargo, decidió estudiar las de este asunto por tratarse de una elección de Cámara especial, sin analizar las normas que le atribuían la competencia para ello.

Acerca del cuestionamiento sobre la competencia del Consejo Nacional Electoral para

<sup>78</sup> Según lo aclaró la Sala en providencia de 29 de abril de 2021. Exp: 11001-03-28-000-2018-00106-00.

<sup>79</sup> Los cargos sobre este particular consistieron en infracción de las normas en que debía fundarse el acto acusado, expedición irregular y falta de competencia del Consejo Nacional Electoral.



resolver las «reclamaciones» presentadas por el apoderado del entonces candidato Polo Polo, la Sala reitera lo expuesto en líneas anteriores sobre la atribución de dicha autoridad para resolver solicitudes de saneamiento, por no estar limitadas por la preclusión de los escrutinios.

Sobre la aseveración según la cual el Consejo Nacional Electoral adoptó una postura opuesta «al expedir el ACUERDO 002 del 13 de julio de 2022», la Sala verificó que mediante el acto en mención asumió por vía de apelación las decisiones de sus delegados departamentales, el escrutinio y la resultante declaratoria de elección de los representantes a la Cámara por la circunscripción territorial de Norte de Santander. En esa medida, se trata de una hipótesis diferente a la del caso concreto, pues allí la autoridad electoral actuó por desacuerdo de sus delegados en el nivel departamental y excepcionalmente declaró la elección, mientras que ahora se ventila una controversia frente a una elección en circunscripción nacional, para la cual tiene competencia directa el Consejo Nacional Electoral.

En lo que atañe a la incongruencia con la que actuó el Consejo Nacional Electoral al rechazar solicitudes por diferencias entre formularios E-11 y E-14, la Sala debe poner de presente que el apoderado del entonces candidato Miguel Abraham Polo Polo presentó la solicitud con radicado CNE-E-RN-2022-00757 del 25 de abril de 2022, en la que pidió la exclusión de la mesa 001 del puesto 22 de la zona 99 del municipio de Buenaventura, al afirmar que el número de votos computados resultó ser mayor al número de sufragantes.

El Consejo Nacional Electoral descartó el análisis de esta censura al considerar que «tal exigencia comporta el recuento (sic) de todos los votos de la mesa, fenómeno que debió advertirse en su oportunidad ante las comisiones escrutadoras inferiores en aplicación del principio de preclusividad (...)».

Al margen del acierto de esta consideración, pues la solicitud bajo cita debió ser atendida por tratarse de una petición de saneamiento<sup>80</sup>, ello en manera alguna implica que la autoridad electoral haya actuado de manera errónea al resolver las solicitudes enfocadas en las diferencias entre los formularios E-14 y E-24.

Con todo, en el marco legal de esta providencia se expuso de manera diáfana que las solicitudes de saneamiento -como aquella- no están limitadas por la preclusividad de los escrutinios, de manera que lo negado frente a reclamos de distinta naturaleza no vicia la legalidad de la actuación tendiente a la corrección de la votación por divergencias de los datos entre formularios electorales.

Aunado a lo anterior, la parte demandante también advirtió que el Consejo Nacional Electoral no podía activar de manera oficiosa su competencia para resolver las solicitudes del apoderado del entonces candidato Polo Polo, según lo dicho por esta Sala en providencia de 18 de octubre de 2012<sup>81</sup>, donde se indicó que el «CNE no podrá

<sup>80</sup> La Sala, en sentencia de 24 de agosto de 2023 (Exp: 11001-03-28-000-2022-00083-00), consideró que las solicitudes que tienen por objeto la nivelación de la mesa, por la presencia de mayor cantidad de votos que votantes, se enmarca en una causal autónoma de nulidad que, por lo mismo, no está sujeta al principio de preclusión de los escrutinios y debe resolverse en el marco del saneamiento.

<sup>81</sup> Exp: 11001-03-28-000-2010-00014-00.



hacer uso de la facultad del numeral 4 del artículo 265 constitucional, de oficio ni a petición de cualquier persona, hasta tanto, en ejercicio de las funciones que le son inherentes, el Congreso de la República expida la ley estatutaria que consagre el alcance de la revisión y defina su procedimiento, asunto que, sin duda, debe ser entendido como la regulación de función electoral».

El pronunciamiento al que se refirió la parte actora resolvió la demanda de simple nulidad contra la resolución por la cual el Consejo Nacional Electoral adoptó el protocolo de revisión de escrutinios<sup>82</sup>. Esta corporación dispuso declarar la nulidad del acto acusado, por considerar que el Consejo Nacional Electoral «(...) excedió sus competencias para efectuar la regulación de su nueva función de revisión, por ser una materia que por su naturaleza está reservada al legislador estatutario (...)».

Si bien el Consejo de Estado consideró que la regulación de la revisión de los escrutinios tiene reserva estatutaria, ello en manera alguna podría conducir a la inaplicación o ineficacia del canon superior que confiere al Consejo Nacional Electoral la potestad para revisar los escrutinios, máxime cuando dicha autoridad también sustentó su actuación en la facultad del artículo 189 del Código Electoral.

Esta Sala<sup>83</sup>, al señalar que las solicitudes de saneamiento deben observar las reglas previamente definidas por la organización electoral, aclaró que ello es así «(...) **sin perjuicio de la atribución consagrada en el numeral 4° el artículo 265 superior** en cabeza del CNE, de acuerdo con la naturaleza misma de la norma, que lejos de imponer un deber u obligación, lo **que establece es una potestad, la de revisar los escrutinios y los documentos electorales, que se despliega de oficio o a petición de parte, oportuna y debidamente fundadas en las causales objetivas de nulidad electoral, la cual se orienta a facilitar el cumplimiento de sus funciones** como máxima autoridad electoral, **en particular, la de garantizar la verdad de sus resultados, siempre que evidencie la configuración de cualquiera de aquellas, especialmente la del artículo 275.3 del CPACA**» (Destacado por la Sala).

De esta forma, y tal como aconteció en el *sub-lite*, la autoridad electoral ejerció sus competencias de revisión de los escrutinios, con ocasión de las solicitudes de saneamiento presentadas por el apoderado del demandado electo, en el marco de las causales objetivas de nulidad electoral que están previstas por el legislador y de las atribuciones de verificación de la labor de sus delegados, las cuales, se insiste, no están limitadas por la preclusividad de los escrutinios.

Resueltos los cuestionamientos de las demandas acumuladas acerca de la preclusividad de los escrutinios, la competencia del Consejo Nacional Electoral para entrar al saneamiento de las causales de nulidad electoral y el principio de igualdad, esta Sala se ocupará de resolver los reparos relacionados en concreto con las

<sup>82</sup> Resolución 754 de abril 9 de 2010, expedida por el Consejo Nacional Electoral, «Por la cual se adopta el protocolo de revisión de escrutinios». El acto demandado se ocupó de reglamentar la función del Consejo Nacional Electoral establecida en el numeral 4° del artículo 265 superior, con ocasión de la reforma que introdujo el Acto Legislativo 01 de 2009: «4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.»

<sup>83</sup> Sentencia de 29 de abril de 2021. Exp: 11001-03-28-000-2018-00106-00.



diferencias entre los formularios E-14 y E-24, a partir de los cuales se planteó la fijación del litigio.

### **6.1.3. Los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad (Cargo 4)**

El demandante sostuvo que este cargo se configura con lo narrado en los anteriores apartes, toda vez que el Consejo Nacional Electoral, en la Resolución E-3319 de 16 de julio de 2022, desconociendo el principio de preclusividad, incluyó una votación que no era procedente, por cuanto las reclamaciones con radicados CNE-RN-2022-01297 (Antioquia), CNE-RN-2022-01298 (Valle), CNE-RN-2022-01299 (Bogotá), CNE-RN-2022-01300 (Atlántico), y CNE-RN-2022-01301 (Bolívar) no se presentaron en las instancias correspondientes.

Detalló los registros de las referidas reclamaciones, concluyendo que, al sumar los 990 sufragios allí agregados, se aumentó la votación consolidada en el formulario E26 CAM del nivel nacional, lo que dista de la votación válida reflejada en el escrutinio de los delegados departamentales (E26 CAM de 27 de abril de 2022), que consolidó los resultados de las comisiones municipales.

Concluyó que, «si se hubiere obrado en derecho, rechazado las reclamaciones por extemporáneas y por violación al principio de preclusividad, este resultado no se hubiere variado o alterado».

Se puede observar que la parte actora supedita el cargo a que al consejo comunitario Ríos Hidalgo le sumaron de forma irregular 990 votos en razón a que el CNE no respetó el principio de preclusividad; lo que permite colegir que su pretensión se orienta a que se reste esta votación del cómputo general.

Sobre este cargo, la Sala reitera lo expuesto al resolver los cargos anteriores en cuanto el Consejo Nacional Electoral contaba con plenas facultades para entrar al saneamiento del escrutinio, ya que las solicitudes presentadas por el apoderado del entonces candidato Polo Polo no estaban limitadas por la preclusión de los escrutinios.

Es importante hacer notar que en las tablas expuestas en la demanda (consultar archivo Anexos / Anexos 1, 2, 3, 4 y 5), no se observan reclamos sobre los guarismos del formulario E-14, lo que permite sostener que el demandante no pretende que la Sala analice la trazabilidad de los escrutinios de cara a su resultado.

En ese orden, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

## **6.2. Falsedad en documentos electorales**

Los demás aspectos de la fijación del litigio serán resueltos de manera conjunta en el presente acápite, comoquiera que todos ellos guardan relación con presuntas inconsistencias entre los guarismos de los distintos formularios electorales, que en unos casos implicaron aumento irregular de la votación del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo (0069), y en otros disminuyeron los votos que obtuvo el consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones (0097), tal como se decantó en la



providencia que fijó el marco de la controversia. Así mismo, se cuestiona el uso por parte del Consejo Nacional Electoral de los ejemplares del formulario E-14 distintos del de claveros.

### 6.2.1. Calificación de registros demandados

Con el propósito de resolver las cuestiones planteadas, y en atención a que las diferencias entre registros electorales parten de varias tipologías de cargos, la Sala llevará a cabo un análisis unificado de los registros demandados, mediante un control integral de todos los documentos electorales de cada mesa, partiendo del contenido de los guarismos de los formularios E-14 claveros, E-24 mesa a mesa, E-24 TXT consolidado departamental, E-24 TXT del Consejo Nacional Electoral, y el contenido de las actas de escrutinio auxiliar, municipal y general, al igual que los cambios incorporados en la Resolución E-3319 de 2022 del CNE, con miras a establecer si las variaciones de los registros se justificaron en las constancias vertidas en las actas de escrutinio de los referidos niveles.

Para efectos del análisis de los registros bajo cuestionamiento, la Sala consolidó dos archivos Excel para cada demanda donde se plantean controversias relacionadas con la falsedad de los registros electorales, los cuales hacen parte de esta providencia y se adjuntan en el aplicativo de gestión judicial SAMAI.

El archivo de la demanda **2022-00246-00** contiene las siguientes pestañas u hojas:

1. «Cargo 1 0069» en la que se analizan los 29 registros del primer cargo, en los que la parte actora busca el descuento de la votación agregada indebidamente a la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo (0069).
2. «Cargo 2 0069», donde se aborda el estudio de los 20 registros del segundo cargo en los que la parte actora pretende que se descuente la votación sumada de manera errónea a la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo (0069).
3. «Cargo 3 0069», que contiene el análisis de los 31 registros del tercer cargo, donde se busca que se descuente la votación que se sumó indebidamente a lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo (0069).
4. «Cargo 1 0097», donde están los 143 registros enlistados en el primer cargo, en los que la parte actora pretende que se reconozca la votación que se sustrajo de manera irregular a lista del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones (0097).
5. «Cargo 2 0097», en la que se analizan los 22 registros del segundo cargo en el que la parte demandante busca el reconocimiento de la votación indebidamente restada a lista del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones (0097).
6. «Cargo 4 0097», con el análisis de los 419 registros enlistados en el cuarto cargo, donde la demandante aspira a que se reconozca la votación restada de manera irregular a la lista del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones (0097).



Finalmente, el Archivo de la demanda **2022-00248-00** contiene la pestaña u hoja «Diferencias -0097» donde se analizan los 67 registros del único cargo, en el cual la parte actora pretende que se reconozca la votación descontada de manera irregular a lista del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones (0097).

Para mejor comprensión de las tablas, es necesario tener en cuenta los siguientes parámetros:

- Las columnas con el encabezado sombreado en amarillo corresponden con los datos presentados en las demandas acumuladas, es decir, las diferencias entre los guarismos plasmados en los registros electorales que se plantearon en cada proceso (códigos del departamento y municipio, zona, puesto, mesa, E-14, E-24 departamental, E24 del Consejo Nacional Electoral y la diferencia alegada).
- La primera columna «DEM» enlista las filas con el número del proceso que identifica cada demanda, es decir, 180, 246 o 248. En esta columna, las partes podrán identificar la demanda en la que se controvertió el registro correspondiente.

La columna siguiente «CARGO», contiene la numeración del cargo según el contenido y el orden planteado en la demanda.

Por lo tanto, al filtrar el radicado de la columna «DEM» junto con el cargo correspondiente de la columna «CARGO», será posible detallar con precisión la demanda, el cargo y la cantidad de registros controvertidos en cada uno.

Es preciso tener en cuenta que algunos registros de las tres demandas coinciden. En los casos en que la votación de la opción política se deba modificar con ocasión del resultado de la revisión de documentos electorales, y que dicha modificación recaiga en alguno de los registros repetidos, solo a uno de estos se asignará el valor correspondiente en la columna votación a sustraer o reconocer, y a los registros coincidentes se les asignará el valor 0, en la misma columna, a efectos de no reconocer una votación mayor a la que corresponde o sustraer más votos de los debidos.

- Las columnas cuyo encabezado está sombreado en azul corresponden con los datos verificados por la Sala en los diferentes registros electorales, es decir, E-14 de claveros, E-24 departamental, E-24 del Consejo Nacional Electoral, E-11, votación disponible para no desnivelar la mesa, conclusión sobre la calificación del registro (inexistente, justificada e injustificada) y observaciones con los resultados del análisis.
- Las demás columnas resaltadas contienen los vínculos que conducen a los documentos electorales analizados (E-14 de claveros, E-24 mesa a mesa, y las actas de escrutinio auxiliar, municipal y general), es decir, las pruebas del proceso.

Los ajustes correspondientes de la votación se consolidaron en dos listados, a saber, i)



la pestaña «Correcciones 0069», que contiene las modificaciones de la votación de la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo, como consecuencia de las diferencias injustificadas de su votación, discriminando la votación a reconocer o sustraer según el caso, y ii) la pestaña «Correcciones 0097» que enlista los registros donde se modificó la votación de la lista del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones, con el detalle de la votación a reconocer o sustraer a esta colectividad.

La pestaña «Incidencia» consolida los resultados de las tablas antes descritas, considerando tanto los registros duplicados de las demandas, como los registros unificados, esto es, sin duplicar.

La calificación de la conclusión del resultado del análisis de los registros se tipifica de la siguiente manera:

**1. Diferencias inexistentes:** Son inexistentes las diferencias planteadas por los demandantes cuando se constata que el número de votos registrados en el formulario E-14 claveros corresponde con el registrado en el archivo E-24 TXT que soportó la declaratoria de la elección. Esta equivalencia puede surgir de la sola comparación de los datos o ser producto de correcciones realizadas por los propios jurados en el formulario E-14, a manera de notas marginales, repisados o en la casilla final de observaciones de dicho documento. Adicionalmente, si se presentan variaciones en los escrutinios previos al que corresponde al Consejo Nacional Electoral, sin justificación, la diferencia será inexistente, siempre que dicha corporación haya reconocido la votación inicialmente vertida en el formulario E-14 claveros.

**2. Diferencias justificadas:** Se tendrán por justificadas las diferencias entre formularios electorales, siempre que tales variaciones tengan soporte en las constancias que las comisiones auxiliares, municipales o departamentales hayan vertido en las actas generales de escrutinio (AGE). Con todo, aun con la ausencia de constancias, de ser necesario, la Sala revisará el comportamiento de la mesa para establecer, a partir de la valoración conjunta de los medios de convicción, si los cambios en la votación se justificaron.

**3. Diferencias injustificadas:** Las diferencias injustificadas corresponden con las variaciones de la votación entre formularios electorales que carecen de soporte en las actas generales de escrutinio auxiliar, municipal y departamental. Así mismo, será injustificada la votación que haya reconocido el Consejo Nacional Electoral como consecuencia de haber pasado por alto las constancias de recuentos y otras circunstancias válidas plasmadas en las actas de los escrutinios previos que acreditaron la modificación de los votos.

Si en las anteriores etapas se llegara a encontrar alguna novedad que diera lugar a modificar la votación, la que reconoció el Consejo Nacional Electoral se tendrá por injustificada.

Para el análisis de las diferentes inconsistencias, la Sala se referirá a los cargos planteados en cada demanda, y resolverá sobre el particular.



### 6.2.2. Diferencias injustificadas E-14 vs E-24

El segundo planteamiento de la fijación del litigio consiste en establecer si «Existen diferencias entre los formularios E-14 y E-24, en lo correspondiente a la votación de los consejos comunitarios “Limonos” y “Fernando Ríos Hidalgo”, que no se encuentren justificadas en las actas generales de escrutinio y que impongan hacer las correcciones que propone la parte actora?», será resuelto de manera conjunta frente a las censuras que cuestionan las diferencias entre los guarismos consignados en el formulario E-14, respecto de los plasmados en el E-24, según se explicará a continuación.

**Exp: 2022-00246-00**

#### **Primer cargo: nulidad derivada de la violación del numeral 3° del artículo 275 del CPACA**

El **primer cargo** de la demanda con radicado **2022-00246-00 (nulidad derivada de la violación del numeral 3° del artículo 275 del CPACA)** cuestiona diferencias injustificadas entre los votos registrados en los formularios E14 de claveros y E24, en lo que atañe a las listas de los consejos comunitarios Comunidad Negra Limones y Fernando Ríos Hidalgo. Se indica que a la lista de la Comunidad Negra Limones le descontaron 219 votos en 143 mesas<sup>84</sup> (consultar en el archivo Anexos / Anexo 6), mientras que a la lista de Fernando Ríos Hidalgo le aumentaron 50 votos en 29 mesas<sup>85</sup>, sin justificación en las actas de escrutinio (consultar en el archivo Anexos / anexos 7).

Para resolver el cargo, la Sala revisó y comparó los guarismos de los formularios E-14 de claveros frente al formulario E-24 TXT departamental, y el TXT del Consejo Nacional Electoral.

En los casos en los que se presentaron diferencias entre los referidos documentos electorales, se acudió a las actas generales de escrutinio auxiliar (en los municipios zonificados), municipal y departamental, con el propósito de establecer si tales divergencias se justificaron en la actividad de las comisiones escrutadoras, o bien se analizó el comportamiento de la mesa mediante la valoración conjunta del material electoral, con miras a determinar si, aún sin constancias en las actas, las comisiones corrigieron las inconsistencias del escrutinio de mesa que justificaron las diferencias advertidas.

En cuanto a las inconsistencias advertidas de 143 registros que en criterio de la parte actora dieron lugar a la sustracción injustificada de 219 votos a la lista 0097 (ver archivo Anexos/ Anexo 6)<sup>86</sup>, la Sala concluyó lo siguiente (ver archivo Excel – hoja «Cargo 1 0097») se tienen los siguientes resultados:

En **113 registros** se encontró que la diferencia alegada es **inexistente** porque la votación no tuvo variaciones en las diferentes etapas del escrutinio, o porque aún con la presencia de variaciones injustificadas en los escrutinios locales, en el archivo TXT del Consejo Nacional Electoral figura el guarismo plasmado en el formulario E-14 de claveros, o bien porque la referida autoridad reconoció la votación de la mesa en la

<sup>84</sup> Relación de mesas en las páginas 14 a 17 de la demanda.

<sup>85</sup> Relación de mesas en páginas 17 a 18 de la demanda.

<sup>86</sup> Relación de mesas en las páginas 14 a 17 de la demanda.



Resolución E-3319 de 2022.

Las diferencias alegadas de **7 registros** se encontraron **justificadas**, bien por recuentos de la votación realizados por la comisión auxiliar correspondiente, o bien por la valoración conjunta de las pruebas sobre el comportamiento de la mesa, que dio lugar a concluir que la comisión subsanó las inconsistencias provenientes del escrutinio de mesa, y en un caso, porque la comisión escrutadora auxiliar dispuso invalidar la mesa, toda vez que el formulario E14 fue suscrito por un jurado de votación<sup>87</sup>.

En **22 registros** se encontró que las diferencias entre los documentos electorales **no tenían justificación**, ya que no se soportaron en las novedades de la actividad de los escrutinios. De los registros injustificados, uno de ellos implicó la sustracción de un voto de la lista 0097, toda vez que registró 1 en E14, sin embargo, en E24 TXT departamental registró 2 votos, así como en E24 nacional, pese a que no se hicieron recuentos. Por lo demás, las diferencias de los registros restantes dan lugar a que se deban **reconocer 30 votos**.

La lista de la demanda repitió un (1) registro<sup>88</sup>.

Las inconsistencias de la labor de escrutinio se detallan en la siguiente tabla:

#	DEPTO	MIPIO	ZONA	PUESTO	MESA	Part	E-14	E-24 Delegados	E24 CNE	+/-
1	1	1	23	2	50	97	1	0	0	+1
2	1	1	99	B3	10	97	1	0	0	+1
3	3	1	11	2	14	97	1	0	0	+1
4	5	1	2	4	3	97	1	0	0	+1
5	5	1	13	1	31	97	1	0	0	+1
6	5	1	18	1	20	97	1	0	0	+1
7	5	15	0	0	16	97	1	2	2	-1
8	5	28	90	1	6	97	1	0	0	+1
9	7	214	2	2	9	97	4	0	0	+4
10	9	1	4	5	1	97	1	0	0	+1
11	12	1	6	3	2	97	2	0	0	+2
12	12	1	90	1	5	97	1	0	0	+1
13	16	1	4	29	1	97	1	0	0	+1
14	21	1	3	2	24	97	1	0	0	+1
15	21	16	2	1	2	97	6	4	4	+2
16	21	16	2	1	24	97	5	0	0	+5
17	21	16	2	7	2	97	6	5	5	+1
18	27	19	2	2	1	97	1	0	0	+1

<sup>87</sup> Departamento: Valle. Municipio: Cali. Zona 23, puesto 5, mesa 11.

<sup>88</sup> Departamento: Antioquia. Municipio: Medellín. Zona 99, puesto B3, mesa 10. Por hacer parte de los registros injustificados, solo se tiene en cuenta uno.



19	28	300	99	85	2	97	34	33	33	+1
20	31	1	3	1	25	97	1	0	0	+1
21	31	1	6	5	3	97	1	0	0	+1
22	31	121	1	2	5	97	6	5	5	+1

Ahora, respecto de las inconsistencias advertidas en 29 registros que propiciaron un aumento injustificado de 50 votos a la lista 0069<sup>89</sup> (ver archivo Anexos / Anexo 7), se tienen los siguientes resultados (consultar archivo Excel, hoja «Cargo 1 0069»):

En **13 registros** se encontró que las diferencias alegadas son **inexistentes**, dada la ausencia de variaciones de la votación en todas las etapas del escrutinio.

En **5 registros** se concluyó que las diferencias alegadas se **justificaron** en los recuentos realizados por la comisión auxiliar correspondiente.

En **10 registros** se advirtió que las divergencias entre los guarismos electorales **no tenían justificación**, lo que da lugar a que se deban **descontar 22 votos** agregados infundadamente a la lista 0069.

La lista de la demanda repitió un (1) registro<sup>90</sup>.

Las irregularidades advertidas en el escrutinio se detallan de la siguiente manera:

#	DEPTO	MIPIO	ZONA	PUESTO	MESA	Part	E-14	E-24 Delegados	E24 CNE	+/-
1	1	1	1	2	18	69	0	1	1	-1
2	1	35	99	50	9	69	0	1	1	-1
3	1	218	1	3	1	69	0	1	1	-1
4	1	259	2	1	2	69	1	4	4	-3
5	5	1	4	1	2	69	0	1	1	-1
6	5	1	6	1	17	69	1	11	11	-10
7	5	1	15	1	19	69	0	1	1	-1
8	5	95	0	0	3	69	0	1	1	-1
9	7	283	0	0	11	69	0	1	1	-1
10	11	61	0	1	20	69	3	5	5	-2

### Segundo cargo: infracción de las normas en que debía fundarse el acto demandado - Modificación de los resultados consolidados por los delegados departamentales

Se controvierte que el Consejo Nacional Electoral, al disponer la corrección de los resultados electorales consolidados por sus delegados departamentales, pasó por alto que i) no existían diferencias entre los formularios E-14 y E-24, o bien existiendo ii)

<sup>89</sup> Relación de mesas en páginas 17 a 18 de la demanda.

<sup>90</sup> Departamento: Antioquia. Municipio: Segovia. Zona 02, puesto 01, mesa 02. Por hacer parte de los registros injustificados, solo se tiene en cuenta uno.



estaban justificadas por recuentos anteriores, mientras que, en otros casos iii) se presentaron divergencias sin justificación que no se corrigieron. Por lo tanto, infringió el artículo 164 del Código Electoral.

A su turno, se controvierte que el Consejo Nacional Electoral tuvo por justificadas las diferencias entre los formularios E-14 y E-24 que implicaron la disminución de votos para la Comunidad Negra Limones, pese a que en realidad tales diferencias no tenían justificación.

Considera que, por cuenta de estas inconsistencias, se adicionaron 29 votos irregulares en 20 mesas al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo<sup>91</sup> (consultar en el archivo Anexos / Anexo 8), mientras se descontaron indebidamente 45 votos para la Comunidad Negra Limones en 22 mesas<sup>92</sup> (consultar en el archivo Anexos / Anexo 9):

Sobre este aspecto, en la fijación del litigio se dispuso determinar si «¿Realizó el Consejo Nacional Electoral correcciones improcedentes a los resultados de los escrutinios consolidados por sus delegados departamentales, que afectaron la votación del consejo comunitario “Limones” y favorecieron a la organización “Fernando Ríos Hidalgo”?».

Acerca de la violación de la disposición del artículo 164 del Código Electoral, según el cual «Verificado el recuento de votos por una comisión escrutadora, no procederá otro alguno sobre la misma mesa de votación.», hay lugar a aclarar que el Consejo Nacional Electoral no realizó recuento alguno, sino que acudió la información en los documentos electorales, con base en los cuales ordenó los ajustes correspondientes al advertir diferencias injustificadas.

Efectivamente, al descender al análisis de las solicitudes del apoderado del señor Polo Polo<sup>93</sup>, la autoridad electoral manifestó que «se tendrá en cuenta la información consignada en el formulario E-14 Claveros, y se ordenará a la Registraduría Nacional del estado Civil su modificación, en atención a que, observada la información del acta general de escrutinio, no hubo recuento de votos y por tanto la diferencia se torna injustificada, (...)».

Tal como procedió al resolver las solicitudes de la candidata de la lista del consejo comunitario Comunidad Negra Limones, donde al pronunciarse sobre las diferencias justificadas<sup>94</sup>, expresamente señaló que «Por haber existido recuento, prevalece el E-24, según la información arrojada por el Acta General de Escrutinio, pues el voto que debe ser acreditado es el consignado en este documento, siempre que hubiere recuento de votos, al estar justificada dicha diferencia».

Ahora bien, para efectos de resolver las censuras planteadas, y así establecer si el Consejo Nacional Electoral realizó ajustes improcedentes a los resultados consolidados, se verificará, en cada registro, si en las actas se dejaron constancias de

<sup>91</sup> Relación de mesas en las páginas 20 y 21 de la demanda.

<sup>92</sup> Relación de mesas en páginas 21 y 22 de la demanda.

<sup>93</sup> Numeral 5.2.4.2.1.4. de la Resolución E3319 de 2022.

<sup>94</sup> Numeral 5.2.4.1.2. de la Resolución E3319 de 2022.



recuento que justificaran las diferencias entre formularios E-14 y E-24, y si el Consejo Nacional Electoral, en la Resolución E-3319 de 2022, pasó por alto los recuentos efectuados en instancias previas del escrutinio. Del mismo modo, se analizará si la referida autoridad modificó votación que no presentaba inconsistencia alguna por diferencias entre formularios, y si se abstuvo de corregir las diferencias que no tenían justificación.

Dicho análisis implica verificar el guarismo vertido en el formulario E-14 de claveros, para conocer el resultado del escrutinio de la mesa, y luego verificar si coincide con el dato del E-24 tanto el de los delegados departamentales como el del Consejo Nacional Electoral. En el evento de encontrar diferencias entre los formularios descritos, se acudirá al contenido de las actas generales de escrutinio de las distintas comisiones para establecer si se presentaron modificaciones justificadas en las constancias de los comisionados, o bien, a falta de estas, se revisará el comportamiento de la mesa mediante la valoración conjunta del material probatorio.

De este modo, frente a las irregularidades que, en criterio de la parte demandante, dieron lugar a que se adicionaran 29 votos en 20 registros al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo<sup>95</sup> (ver archivo Anexos / Anexo 8), el análisis de los documentos electorales arrojó lo siguiente (consultar archivo Excel, hoja «Cargo 2 0069»):

En **14 registros** las diferencias son **inexistentes**, porque el Consejo Nacional Electoral reconoció la votación plasmada en el formulario E-14 de claveros.

En **4 registros** se advirtió que las diferencias alegadas estaban injustificadas, bien porque no se reconoció el guarismo vertido en el formulario E-14 de claveros, o porque el Consejo Nacional Electoral perdió de vista recuentos anteriores. Tres (3) de estas inconsistencias dieron lugar que se deban descontar 4 votos, y en el registro restante se debe agregar 1, ya que la diferencia perjudicó la votación de la lista 0069.

En **2 de los registros** demandados, se encontró que la mesa **no existe** en la Divipole.

El detalle de las irregularidades en que incurrió el Consejo Nacional Electoral, en la Resolución E-3319 de 2022 es el siguiente:

#	DEPTO	MIPIO	ZON A	PUESTO	MESA	Part	E-14	E-24 Delegados	E24 CNE	Observación	+/-
1	16	1	1	17	12	69	1	1	2	No tuvo en cuenta el guarismo de E-14. No hubo recuento.	-1
2	16	1	11	77	1	69	2	0 (recuento)	2	Desconoció el recuento de la comisión auxiliar.	-2
3	31	1	2	3	3	69	0	0	1	No tuvo en cuenta el guarismo de E-14. No hubo recuento.	-1
4	31	1	2	3	12	69	2	0	1	No tuvo en cuenta el guarismo de E-14. No hubo recuento.	+1

A su turno, se cuestiona que el Consejo Nacional Electoral tuvo por justificadas las

<sup>95</sup> Relación de mesas en las páginas 20 y 21 de la demanda. Filtrar en la tabla «Diferencias + 0069»: Columna «DEM» 246, columna «CARGO» Cargo 2.



diferencias entre los formularios E-14 y E-24 que implicaron la disminución de votos para la Comunidad Negra Limones, pese a que en realidad tales diferencias no tenían justificación.

En criterio de la parte actora, por cuenta de esta inconsistencia, se descontaron indebidamente 45 votos para la Comunidad Negra Limones en 22 mesas<sup>96</sup> (ver archivo Anexos / Anexo 9). Del análisis de los documentos electorales se tienen los siguientes resultados (consultar archivo Excel hoja «Cargo 2 0097»):

Se encontró que **1 registro es inexistente**, debido a que el Consejo Nacional Electoral no realizó ajustes de esa votación en la Resolución E-3319 de 2022.

**En 8 registros**, las diferencias alegadas estaban justificadas, tal como lo sostuvo el Consejo Nacional Electoral en el acto demandado, por cuanto la comisión auxiliar recontó la votación de la mesa.

**En 14 registros** las diferencias advertidas **no están justificadas**, ya que en algunos casos el recuento por el que se justificó la diferencia no involucró la votación de la lista 0097, o bien la diferencia no tuvo justificación en la actividad de la comisión escrutadora, lo que implica que la Resolución E-3319 de 2022 adolece del yerro alegado, pues el Consejo Nacional Electoral justificó inconsistencias que realmente no tenían justificación. Por cuenta de esta irregularidad, se deben adicionar **23 votos** a la lista 0097.

La tabla siguiente detalla los errores advertidos:

#	DEPTO	MIPIO	ZONA	PUESTO	MESA	Part	E-14	E-24 Delegados	E24 CNE	Observación	+/-
1	1	1	25	6	2	97	1	0	0	El recuento de la comisión auxiliar no afectó la votación del CC 0097.	1
2	5	1	20	2	13	97	1	0	0	Se trasladó el voto de 0097 a la lista 0099, por lo que se debe sustraer de esta.	1
3	7	67	2	2	14	97	1	0	0	El recuento de la comisión auxiliar no afectó la votación del CC 0097.	1
4	11	98	0	1	10	97	1	0	0	Sin constancias en las actas de escrutinio.	1
5	21	01	8	4	24	97	2	0	0	El recuento de la comisión auxiliar no afectó la votación del CC 0097.	2
6	25	61	2	6	1	97	1	0	0	El recuento de la comisión auxiliar no afectó la votación del CC 0097.	1
7	26	60	2	4	1	97	2	0	0	Sin constancias en las actas de escrutinio.	2
8	27	169	0	2	7	97	1	0	0	El recuento de la comisión auxiliar no afectó la votación del CC 0097.	1
9	31	1	7	5	3	97	1	0	0	Sin constancias en las actas de escrutinio.	1
10	31	1	10	1	30	97	1	0	0	Sin constancias en las actas de	1

<sup>96</sup> Relación de mesas en páginas 21 y 22 de la demanda. Filtrar en la Tabla «Diferencias - 0097»: Columna «DEM» 246, columna «CARGO» Cargo 2.



										escrutinio.	
11	31	1	14	2	3	97	1	0	0	El recuento de la comisión auxiliar no afectó la votación del CC 0097.	1
12	31	49	99	13	1	97	2	0	0	Sin constancias en las actas de escrutinio.	2
13	31	82	1	1	13	97	7	0	0	Sin constancias en las actas de escrutinio.	7
14	46	540	0	0	31	97	1	0	0	Sin constancias en las actas de escrutinio.	1

### Tercer cargo: Desconocimiento de los registros plasmados en el formulario E-14 de claveros

El demandante advirtió que Consejo Nacional Electoral no tuvo en cuenta los formularios E-14 de claveros, ya que los datos de los formatos E-14 que utilizó como sustento de las correcciones ordenadas no concuerdan con aquellos. En consecuencia, considera que deben restarse 45 votos en 31 mesas al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo<sup>97</sup> (ver la tabla en el archivo Anexos / Anexo 10).

Acerca de este cargo, en la fijación del litigio se planteó establecer si «(iv)¿Utilizó el Consejo Nacional Electoral formularios diferentes a los E-14 de claveros para resolver peticiones formuladas durante los escrutinios y, de ser así, constituye esto un vicio que afecte la legalidad de la elección, en la forma en que lo plantea la parte actora?». ».

Sobre el particular, la Sala advierte que la parte actora no demostró que el Consejo Nacional Electoral haya basado sus correcciones en ejemplares del formulario E-14 distintos al de la versión dirigida a los claveros.

Más aun, el Consejo Nacional Electoral, en el numeral 4.2. de la Resolución E-3319 de 2022, al definir la metodología de análisis de los documentos electorales para resolver las solicitudes de saneamiento, indicó que «**Se consultaron los formularios E-14 Claveros**, los datos procesables de E-24 mesa a mesa con los votos consolidados en el software de escrutinios, los formularios E-11 y las actas generales de escrutinios correspondientes a los diferentes departamentos y consulados. (...) **Se compararon los datos** consignados en los formularios **E-14 claveros** y el E-24 consolidada mesa a mesa. (...)» (Destacado por la Sala).

Al descender al análisis de las reclamaciones presentadas por el apoderado del candidato de la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo (0069), el Consejo Nacional Electoral expresamente refirió haber acudido a los datos depositados en los formularios E-14 dirigidos a los claveros, según se verifica en el numeral 5.2.4.2.1.4. del acto demandado donde, en el acápite que enlistó los registros a corregir por virtud del saneamiento<sup>98</sup>, adujo que «**se tendrá en cuenta la información consignada en el formulario E-14 Claveros**, y se ordenará a la Registraduría Nacional del estado Civil su modificación, en atención a que, observada la información del acta general de escrutinio, no hubo recuento de votos y por tanto la diferencia se torna injustificada, y,

<sup>97</sup> Relación de mesas en la página 24 de la demanda. Filtrar en la tabla «Diferencias + 0069»: Columna «DEM» 246, columna «CARGO» Cargo 3.

<sup>98</sup> Entre ellos los que se cuestionan en este cargo.



por ende, ha de modificarse los guarismos electorales en el E-24» (Destacado por la Sala).

La parte actora no desvirtuó la veracidad de las consideraciones del Consejo Nacional Electoral sobre el particular, ya que no identificó el formulario al que, en su criterio, acudió el Consejo Nacional Electoral para llevar a cabo los ajustes de la votación.

Con todo, es necesario tener en cuenta que, bajo el criterio pacífico de esta Sección, aunque para efectos probatorios es preferible acudir al contenido del formulario E-14 de claveros por ser el que se deposita en el arca triclave y, por ende, tienen una cadena de custodia más estricta<sup>99</sup>, dicho razonamiento, en manera alguna, da lugar a descartar el valor de convicción de los ejemplares delegados y transmisión<sup>100</sup>.

De ahí que se deba concluir que, en gracia de discusión, si el Consejo Nacional Electoral hubiera acudido a otros ejemplares distintos de la versión del formulario E-14 dirigido a los claveros, ello en manera alguna podría constituir una irregularidad que vicie de ilegalidad el acto demandado<sup>101</sup>.

De todos modos, la Sala se ocupará de analizar los registros demandados, a partir del contenido de los formularios E-14 de claveros aportados al proceso, en punto a determinar si coinciden con los datos que tuvo en cuenta el Consejo Nacional Electoral para ajustar los resultados electorales.

Si eventualmente se llegaran a presentar diferencias entre los guarismos plasmados en los formularios E-14 de claveros y los datos del escrutinio de mesa que tuvo en cuenta el Consejo Nacional Electoral, se revisarán las actas generales de escrutinio auxiliar (en municipios zonificados), municipal o distrital, y departamental, para establecer si la divergencia entre registros guarda relación con acontecimientos del escrutinio.

La parte actora considera que, por cuenta de la inconsistencia de que se trata, deben restarse 45 votos en 31 mesas al consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo<sup>102</sup> (ver archivo Anexos / Anexo 9). Los resultados del estudio de este cargo se describen de la siguiente manera (consultar archivo Excel, hoja «Cargo 3 0069»):

El análisis dio lugar a encontrar que en **24 registros** las diferencias alegadas son inexistentes porque el Consejo Nacional Electoral reconoció la votación plasmada en el formulario E-14 de claveros que verificó a Sala.

En **7 registros** se demostró que las diferencias alegadas **no están justificadas**, toda vez que el Consejo Nacional Electoral, en la Resolución E-3319 de 2022, reconoció una votación distinta de la plasmada en el formulario E-14 claveros, sin respaldo alguno en la actividad de las comisiones escrutadoras.

<sup>99</sup> Sentencia de 24 de febrero de 2022. Exp: 1001-23-33-000-2019-00536-04. MP. Reiterado en sentencia de 17 de noviembre de 2022. Exp: 25000-23-41-000-2020-00222-01.

<sup>100</sup> Sentencia del 24 de agosto de 2023. Exp: 11001-03-28-000-2022-00083-00.

<sup>101</sup> La Sala ha precisado que la organización electoral puede acudir a los demás ejemplares en casos particulares. Sentencias de 24 de agosto de 2023 (Exp: 11001-03-28-000-2022-00083-00), y 12 de mayo de 2022 (Exp: 11001-03-15-000-2022-00597-01).

<sup>102</sup> Relación de mesas en la página 24 de la demanda. Filtrar en la tabla «Diferencias + 0069»: Columna «DEM» 246, columna «CARGO» Cargo 3.



En el proceso no se probó que el Consejo Nacional Electoral haya acudido a los guarismos de los demás ejemplares del formulario E-14, a falta del que se dirige a los claveros, lo que da lugar a que se deban **descontar 13 votos** a la lista 0069.

Las inconsistencias que adolece el acto demandado se detallan como sigue:

#	DEPTO	MIPIO	ZONA	PUESTO	MESA	Part	E-14	E-24 Delegados	E24 CNE	Observación	+/-
1	1	1	1	5	3	69	0	0	1	Sin constancias en las actas de escrutinio.	-1
2	1	1	20	3	11	69	0	0	1	Sin constancias en las actas de escrutinio.	-1
3	16	1	1	17	12	69	1	1	2	Sin constancias en las actas de escrutinio.	-1
4	16	1	11	4	4	69	0	0	4	Sin constancias en las actas de escrutinio.	-4
5	16	1	11	18	19	69	0	0	4	Sin constancias en las actas de escrutinio.	-4
6	16	1	13	21	24	69	0	0	1	Sin constancias en las actas de escrutinio.	-1
7	31	1	2	3	3	69	0	0	1	Sin constancias en las actas de escrutinio.	-1

#### **Cuarto cargo: Diferencias entre el formulario «E-24 digitalizado por la registraduría nacional del estado civil» con el formulario «E-24 txt (archivo plano de la registraduría)»**

Según la parte demandante, se presentaron diferencias entre «el formulario E-24 digitalizado por la Registraduría» y el E-24 TXT «(archivo plano de la Registraduría)», en detrimento de la votación del consejo comunitario Comunidad Negra Limones. Por consiguiente, pretende que se sumen 1160 votos a «Limones», indebidamente descontados en 419 mesas<sup>103</sup> (consultar en el archivo Anexos / Anexo 11)

Acerca de esta censura, en la fijación del litigio se dispuso verificar si «¿Existen diferencias entre los formularios E-24 y el archivo txt que perjudican la votación del consejo comunitario de “Limones” y, de verificarse, esta circunstancia invalida la elección?».

Para resolver el cargo, es preciso que la Sala proceda a explicar la dinámica del escrutinio a cargo de las comisiones correspondientes, con miras a precisar el proceso de formación del formulario E-24 de las comisiones auxiliar (en municipios zonificados), municipal y departamental, y el del Consejo Nacional Electoral, y la manera en que se alimenta la base de datos del software que genera el archivo plano TXT.

Se dijo en el marco legal de este proveído que, con posterioridad al escrutinio de mesa, procede la segunda etapa del conteo de la votación a cargo de la comisión de primer nivel, bien sea auxiliar (en municipios zonificados) o municipal (en los municipios no zonificados).

<sup>103</sup> Relación de mesas en páginas 26 a 36 de la demanda. Sobre este punto, ver memorial de 1º de septiembre de 2022, a través del cual el demandante aclaró la demanda en cuanto a que lo pretendido era adicionar estos votos, en lugar de descontarlos a la candidata del consejo comunitario de Limones, como dijo inicialmente (SAMAI, anotación 6).



La comisión auxiliar o municipal, según el caso, tiene a su cargo realizar el escrutinio de las mesas de la respectiva zona, con fundamento en los guarismos consignados en las actas E-14 de cada mesa, y consolidar los resultados en el formulario E-24 que detalla la votación de las opciones políticas en cada mesa (E-24 mesa a mesa).

De esta forma, la comisión de primer nivel (auxiliar o municipal) debe trasladar al formulario E-24 la cantidad de votos que los partidos y candidatos registran en el formulario E-14<sup>104</sup>.

Bajo el entendido de que a estas comisiones les corresponde resolver las reclamaciones radicadas ante los jurados de votación, así como las solicitudes de recuento, la solución de tales impugnaciones da lugar a que se modifiquen los guarismos vertidos inicialmente en el formulario E-14, bien sea por el resultado del recuento, o por acceder a una reclamación que implica modificar la votación.

En consecuencia, la comisión de primer nivel debe alimentar la base de datos del software que contiene la aplicación de escrutinios, con los guarismos registrados en los formularios E-14, y si eventualmente estos se modifican con ocasión de recuentos o la solución de las reclamaciones, se trasladará el dato rectificado, así como las constancias por las cuales se autorizó la modificación de la mesa.

Introducidos los datos, el aplicativo de escrutinios permite generar el formulario E-24 mesa a mesa, que se imprime para la firma de los miembros de la comisión escrutadora y los secretarios. Los datos almacenados en el aplicativo en mención también permiten generar el archivo plano E-24 TXT, que constituye el soporte sobre el cual se realizará el escrutinio de segundo nivel, bien sea ante la comisión municipal o distrital, según el caso.

En este estado del escrutinio se cuenta con el formulario E-24 mesa a mesa de la comisión de primer nivel (auxiliar o municipal) impreso para la firma de sus miembros, y digitalizado (escaneado) para subirlo a la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como el archivo plano E-24 TXT que también contiene los datos de la votación resultante de este escrutinio y que debe ser concordante en su información.

Conformados y entregados los pliegos con los documentos electorales, procede el escrutinio de segundo nivel, a cargo de la comisión municipal o distrital (según zonificación). Esta comisión consolidará la votación de cada opción política en el respectivo municipio o distrito, esta vez con los datos por cada zona, a diferencia de la comisión anterior que se ocupa de consignar la votación de cada mesa.

Esta comisión de segundo nivel recibe el aplicativo del escrutinio con los datos introducidos previamente por la comisión anterior, esto es, los datos de la votación que constan en el archivo E-24 TXT.

Partiendo de los datos con los que se alimentó el aplicativo de escrutinios, esto es, el archivo E-24 TXT, la comisión auxiliar o municipal inicia el escrutinio que tiene como

<sup>104</sup> También los votos en blanco, nulos y no marcados.



propósito consolidar los resultados de la votación en cada zona o municipio.

Considerando que esta comisión tiene a su cargo resolver los recursos de apelación presentados contra las decisiones de la comisión anterior, entre otras solicitudes, y consolidar la votación para declarar según su competencia, es probable que, con ocasión de lo resuelto, se deban modificar los datos de la votación vertidos originariamente en el aplicativo del escrutinio que permite generar el archivo E-24 TXT.

Por lo tanto, la comisión superior puede modificar los datos del archivo E-24 TXT que previamente introdujo la comisión inicial, según el resultado de la actividad del escrutinio de segundo nivel.

De tal manera que a los comisionados les corresponde, además de dejar las constancias de las modificaciones en el acta de escrutinio municipal y/o distrital, consolidar la votación zonal con el resultado de las rectificaciones de la mesa.

Introducidos los datos en el aplicativo de escrutinios, incluyendo las modificaciones a que haya lugar, se genera e imprime el formulario E-24 que consolida el escrutinio municipal o distrital (E-24 consolidado municipal o distrital).

De este modo, es admisible que los datos del archivo E-24 TXT municipal, no coincidan con los plasmados en el formulario E-24 mesa a mesa impreso de la comisión auxiliar, puesto que aquel contiene las modificaciones producidas por las novedades del escrutinio posterior a esta etapa de primer nivel.

En este estado del análisis, se tiene el formulario E-24 consolidado municipal o distrital, firmado por los miembros de la comisión, y el mismo archivo E-24 TXT, esta vez con las modificaciones correspondientes.

Una vez se consolida la votación municipal o distrital, se conforman los pliegos electorales con destino a los delegados del Consejo Nacional Electoral, quienes se ocupan del escrutinio general (departamental) para consolidar el resultado de la votación en el departamento respectivo.

Los delegados del Consejo Nacional Electoral reciben el mismo aplicativo de escrutinios, con los datos consolidados por las comisiones antecesoras municipales o distritales, y a partir de estos realizan el escrutinio general consolidando los resultados de cada municipio del departamento.

Si eventualmente hay lugar a ajustar la votación, bien sea al resolver solicitudes de saneamiento, las rectificaciones del caso se introducen en la base de datos del aplicativo de escrutinio, de manera que los datos del archivo TXT provenientes de la comisión antecesora (municipal o distrital) pueden tener variaciones, producto de los ajustes realizados por los delegados del Consejo Nacional Electoral.

De esta forma, una vez se alimenta el aplicativo de los escrutinios con los datos correspondientes, se genera el formulario E-24 que contiene la consolidación de la votación del departamento, discriminada por los resultados de cada municipio o distrito,



a diferencia del E-24 de la comisión municipal o distrital, que contiene la consolidación de la votación de cada zona del respectivo municipio o distrito.

De ahí que se genere un formulario E-24 general o consolidado departamental, con la votación total de cada opción política en los municipios del departamento, y archivo TXT consolidado departamental con los mismos datos los cuales, como se indicó, deben coincidir.

Tratándose de elecciones nacionales, como la que ocupa a la Sala, el Consejo Nacional Electoral actúa como comisión escrutadora del nivel nacional, y le corresponde declarar la elección de las autoridades que se eligen por circunscripción nacional.

El Consejo Nacional Electoral cuenta con los datos del archivo TXT que proviene de la actividad de sus delegados, a partir de los cuales genera su propio archivo E-24 TXT (E-24 CNE), que también puede contener modificaciones como consecuencia del resultado de los recursos de apelación presentados ante la comisión departamental, o el saneamiento de nulidades y desacuerdos.

De esta forma, se tienen los siguientes ejemplares del formulario E-24 impresos y firmados por los comisionados escrutadores:

- i) E-24 mesa a mesa de la comisión de primer nivel, auxiliar o municipal según la zonificación.
- ii) E-24 consolidado de cada zona, de la comisión de segundo nivel municipal o distrital (consolidado municipal o distrital).
- iii) E-24 consolidado de cada municipio o distrito, de los delegados departamentales (consolidado departamental).

A su turno, se cuenta con un archivo E-24 TXT, aunque, valga aclarar, con los datos finales producto de las variaciones resultantes de la actividad de las distintas comisiones escrutadoras. Ello debido a que las comisiones de los distintos niveles alimentan el mismo aplicativo de escrutinios y, por lo tanto, el archivo TXT.

Por consiguiente, es posible que los datos del archivo E-24 TXT, consolidado final o nacional, no guarden consonancia con los ejemplares impresos del formulario E-24, especialmente el que consolida la votación mesa a mesa, puesto que sobre aquel se vierten los resultados de las modificaciones realizadas por las comisiones escrutadoras de los distintos niveles.

Por lo tanto, el archivo E-24 TXT consolidado, contiene la información mesa a mesa, con las modificaciones del caso, sobre la cual se declara la elección correspondiente.

De esta manera, los datos plasmados en el formulario E-24 mesa a mesa, pueden no coincidir con el archivo TXT consolidado departamental ya que, con posterioridad a la impresión y suscripción de aquel, se pueden introducir modificaciones producto de las novedades de los escrutinios posteriores.

Ahora, para efectos de resolver el cargo, la Sala observa que en los listados de los



registros cuestionados se introdujo la fila con el dato del formulario E-14, además de las consignas del formulario E-24 «digitalizado» y el E-24 «A. Plano» (ver archivo Anexos / Anexo 11), lo que permite colegir que pretende, además de demostrar la diferencia entre los ejemplares «digitalizado» y «archivo plano», el reconocimiento de la votación plasmada originalmente en el formulario E-14.

Por lo tanto, la Sala descenderá al análisis del contenido de los diferentes documentos electorales, a saber, el formulario E-14 claveros, el archivo E-14 TXT consolidado departamental, y el archivo E-24 del Consejo Nacional Electoral.

Si eventualmente se encontraran inconsistencias entre los guarismos de cada documento, se verificarán las constancias de las actas de escrutinio de los distintos niveles, con miras a determinar si las divergencias advertidas están justificadas, y a falta de constancias, se analizará el comportamiento de la mesa mediante la valoración conjunta de los documentos electorales para así establecer si las variaciones obedecieron a la actividad de las comisiones para corregir las inconsistencias del escrutinio de mesa.

Los resultados del análisis de los 419 registros enlistados en la demanda (ver archivo Anexos / Anexo 11), arrojan lo siguiente (consultar archivo Excel, hoja «Cargo 4 0097»).

En **418 registros** se concluyó que la diferencia alegada es **inexistente**, ya que no se encontraron variaciones entre el formulario E-24 mesa a mesa de la comisión auxiliar, el E-24 consolidado departamental, y el E-24 del Consejo Nacional Electoral.

Solo en **uno (1) de los registros** se advirtió una inconsistencia, aunque no por razón de las diferencias entre los distintos ejemplares del formulario E-24, pues estos coincidían, sino porque ninguno de ellos tenía el registro plasmado en el formulario E-14 de claveros, y las comisiones escrutadoras no dejaron constancia de la razón de esta variación. Por cuenta de esta diferencia, se deben reconocer 2 votos a la lista 0097.

DEPTO	MIPIO	ZONA	PUESTO	MESA	Part	E-14	E-24 Delegados	E24 CNE	Votos a reconocer
23	139	1	2	10	97	3	1	1	2

**Exp: 2022-00248-00**

### **Cargo único: Diferencias E-14 vs E-24**

Se cuestiona el descuento injustificado de 149 votos a la Comunidad Negra Limones, en 67 registros<sup>105</sup> (ver archivo Anexos / Anexo 12).

La Sala aplicará la dinámica expuesta para resolver los cargos basados en esta inconsistencia. Los resultados del análisis son los siguientes (consultar archivo Excel,

<sup>105</sup> Relación de registros en las páginas 80 a 82 de la demanda.



hoja «Diferencias -0097»):

En **4 registros** las diferencias son **inexistentes**, por cuanto la votación no presentó variación alguna en los escrutinios.

En **36 registros** las diferencias alegadas estaban **justificadas** por los recuentos que realizó la comisión auxiliar respectiva.

En **28 registros** se encontraron diferencias **injustificadas** que dan lugar al reconocimiento de **48 votos** reclamados:

#	DEPTO	MIPIO	ZONA	PUESTO	MESA	Part	E-14	E-24 Delegados	E24 CNE	+
1	1	1	25	6	2	97	1	0	0	1
2	1	1	99	B3	10	97	1	0	0	1
3	5	1	20	2	13	97	1	0	0	1
4	5	13	0	0	2	97	9	7	1	6
5	7	67	2	2	14	97	1	0	0	1
6	11	98	0	1	10	97	1	0	0	1
7	16	1	4	29	1	97	1	0	0	1
8	21	1	8	4	24	97	2	0	0	2
9	21	16	2	1	2	97	6	4	4	2
10	21	16	2	1	24	97	5	0	0	5
11	23	139	3	1	1	97	1	0	0	1
12	23	139	99	D6	1	97	1	0	0	1
13	25	61	2	6	1	97	1	0	0	1
14	26	60	2	4	1	97	2	0	0	2
15	27	19	2	2	1	97	1	0	0	1
16	27	19	5	4	2	97	1	0	0	1
17	27	169	0	2	7	97	1	0	0	1
18	31	1	7	5	3	97	1	0	0	1
19	31	1	10	1	30	97	1	0	0	1
20	31	1	14	2	3	97	1	0	0	1
21	31	1	24	6	11	97	3	0	1	3
22	31	49	99	13	1	97	2	0	0	2
23	31	82	1	1	13	97	7	0	0	7
24	31	121	1	2	5	97	6	5	5	1
25	46	540	0	0	31	97	1	0	0	1
26	88	355	5	2	8	97	1	1	0	1
27	88	355	5	2	12	97	1	1	0	1
28	88	355	5	5	1	97	1	1	0	1

## 7. Incidencia

Si bien el acto de elección demandado adolece de algunos yerros, lo cierto es que ello no conlleva a alterar el resultado de la voluntad popular manifestada en las urnas.

El archivo Excel adjunto a esta providencia en el aplicativo SAMAI contiene las pestañas con los ajustes de la votación.



En atención a que en las demandas acumuladas existen registros que coinciden, la Sala los filtró para asignar el valor correspondiente de votación a agregar o descontar solo a uno de ellos.

En las pestañas «Repetidas 0069» y «Repetidas 0097» se pueden apreciar los registros que coinciden en las demandas. Se incluyen solo los registros con diferencias injustificadas.

La hoja «Correcciones 0097» ya filtrada, del archivo Excel adjunto a esta providencia contiene las correcciones de la votación de la lista del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones (0097).

Por su parte, la hoja «Correcciones 0069» debidamente filtrada, del mismo archivo Excel adjunto a esta providencia contiene los ajustes de la votación de la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo (0097).

Hechos los ajustes de la votación, se tiene que a la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo (0069) se le deben descontar **36** votos, mientras que a la lista de la Comunidad Negra Limones (00697), se le deben reconocer **68**.

El candidato de la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo (0069) fue elegido con 40.049 votos, según da cuenta lo registrado en el formulario E-26 CAM de 18 de julio de 2022.

Por ende, con la sustracción de los 36 sufragios indebidamente agregados, consolida una votación final de **40.013 votos**.

Por su parte, el consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones registró 39.924 votos en el consolidado del formulario E-26 CAM del 18 de julio de 2022.

Por lo tanto, al agregar los 66 votos a reconocer, esta colectividad consolida un total de **39.992 sufragios**.

En consecuencia, se observa que aún con los ajustes realizados por la Sala, la lista del consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo continúa superando en votación a la del consejo comunitario de la Comunidad Negra Limones.

Por lo tanto, las inconsistencias de los registros debidamente probadas en el proceso no dan lugar a que se altere el resultado electoral, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

## 8. Otras decisiones

El jefe de la Oficina Jurídica<sup>106</sup> de la Registraduría Nacional del Estado Civil confirió

<sup>106</sup> Las calidades del poderdante se acreditaron con la certificación de la Gerencia de Talento Humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que da cuenta del desempeño actual del cargo de Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, la Resolución 36038 de 2022 mediante la cual el registrador nacional



Demandantes: Julio Alexander Mora Mayorga y otros  
Demandados: Representantes a la Cámara circunscripción especial  
comunidades afrodescendientes  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00246-00 acumulado

poder especial a los abogados Oscar Felipe Osorio Gaviria, como apoderado principal, y María Patricia Guazo Castillo, como suplente, para representar a la entidad en el presente asunto. En atención a que el poder se confirió en debida forma, se reconocerá personería.

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

### **FALLA:**

**PRIMERO:** Niéganse las pretensiones de la demanda de nulidad electoral contra el acto de elección contenido en la Resolución E-3319 de 16 de julio de 2022 y en el Formulario E 26 CAM del 18 de julio de 2022, mediante el cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los representantes a la Cámara por la Circunscripción Especial de las Comunidades Afrodescendientes, periodo 2022-2026.

**SEGUNDO:** Reconócese personería a los abogados Oscar Felipe Osorio Gaviria, como apoderado principal, y María Patricia Guazo Castillo, como suplente, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los términos y para los efectos del poder conferido.

**TERCERO:** En firme este proveído, archívese el asunto.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

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

del Estado Civil dispuso su nombramiento, el acta de posesión correspondiente, y la Resolución 5138 de 2014, mediante la cual se modificó la Resolución 0307 de 2008, por medio de la cual se delegó en el jefe de la Oficina Jurídica la función de conferir poderes para la representación judicial (índice 78).