CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2020-00034-00
Demandante: HELMER RAMIRO SILVA RODRÍGUEZ
Demandado: ACTO QUE DECLARÓ LA ELECCIÓN DEL SEÑOR JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA COMO GOBERNADOR DEL META PARA EL PERÍODO 2020-2023

Temas: voto electrónico, desconocimiento de las normas en que debía fundarse, campaña electoral, irregularidades en el trámite de reclamaciones.

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral, incoado por el señor Helmer Ramiro Silva Rodríguez contra del acto de elección contenido en el formulario E-26 GOB del 15 de noviembre de 2019, por medio del cual la comisión escrutadora general, declaró al señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona como Gobernador del Departamento del Meta, para el periodo constitucional 2020 – 2023.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1. El 17 de enero de 2020[1] en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, el actor solicitó la nulidad del acto de elección del señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona como Gobernador del Departamento del Meta para el periodo constitucional 2020 – 2023.

2. Como pretensiones de la demanda solicitó:

- *"La NULIDAD de la elección por voto popular del señor JUÁN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA, titular de la C. de C. No. 17´345.097, obtenida en los comicios de autoridades territoriales del 27 de Octubre de 2019 como Gobernador del Departamento del Meta para el período constitucional 2020-2023, contenida en el formulario E-26 GOB, en razón de esta demanda y su*

[1] Con paso a despacho del 3 de febrero de 2020, el presente medio de control fue remitido por competencia por el Tribunal Administrativo del Meta.

subsanación, producto de la derivación irregular del acto ficto o presunto que se abstuvo de resolver sobre nuestras reclamaciones e irregularidades demandadas respecto de la votación y escrutinios en la Audiencia Pública parcial de Escrutinio celebrada por la Comisión Escrutadora General para el Departamento del Meta en sesión del 13 de Noviembre de 2019 junto con el Acto que declaró tal elección en Formulario E-26 GOB del 15 de Noviembre de 2019 y la credencial expedida a ZULUAGA CARDONA como Gobernador o Formulario E-27.

- *Como consecuencia de lo anterior, ordenar la cancelación de la credencial o Formulario E-27 expedida como Gobernador del Departamento del Meta a JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA, titular de la C. C. No. 17´345.097, dando aviso de ello a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Presidencia de la República de Colombia para lo de su cargo.*

- *Condénese en costas a la parte demandada"*

1.2. Hechos y omisiones fundamento de la acción

3. Señaló que con la expedición del acto demandado se desconoció la Constitución, la ley y los reglamentos de contenido electoral, toda vez que el ahora gobernador comenzó su campaña política antes del término legal para ello.

4. Manifestó que la elección es inconstitucional, ilegal y contraria a las disposiciones de las autoridades electorales, puesto que fue realizada a través del voto manual y no electrónico; además por haberse ejecutado con desconocimiento de la Resolución No. 1706 de 2019 del Consejo Nacional Electoral que ordenaba que los formularios E-11 fueran diligenciados con firma y huella del elector.

5. Adujo que las actas parciales y general del escrutinio, para el proceso eleccionario de gobernador del Meta, dicen contener una cantidad determinada de folios y no es cierto; lo que configura el delito de falsedad ideológica en documento público.

6. Sostuvo que la elección enjuiciada, fue consecuencia del desconocimiento del debido proceso y el derecho de acción y defensa, puesto que el 13 de noviembre de 2019 el demandante intervino ante la comisión escrutadora departamental, lo cual no quedó consignado en el acta general de escrutinio no quedó la constancia de la reclamación solicitada.

7. Indicó que la expedición del formulario E-26 GOB del 15 de noviembre de 2019 fue ilegal, porque no cuenta con un soporte claro, expreso, concreto y oral en el acta de escrutinio general, pretermitiendo las leyes preexistentes y sin observancia de la plenitud de las formas propias para la declaratoria de elección.

8. Expresó que la entrega de la credencial al señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona como Gobernador del departamento del Meta para el período

constitucional 2020-2023, fue ilegal por no haberse ordenado el envío de la reclamación que el actor radicó al Consejo Nacional Electoral, cuando ello se presentó previamente a su declaratoria de la elección y expedición de la credencial, pretermitiendo las leyes preexistentes y sin observancia de la plenitud de las formas propias para la entrega de la constancia de candidato electo.

1.3. Concepto de violación

9. Consideró el demandante que el E–26 GOB del 15 de noviembre de 2019 se expidió con violación de los artículos 13, 29, 53, 228 y 265 numerales 3 y 8 de la Constitución Política, 34, 38 y 39 de la Ley 1475 de 2011, trasgredió el artículo 5 de la Resolución 1706 de 2019 proferida por el Consejo Nacional Electoral y se incurrió en las conductas punibles previstas en los artículos 413 y 414 del Código Penal.

10. Igualmente señaló que el acto electoral vulneró el derecho al debido proceso, adolece de motivación y contiene datos contrarios a la verdad de conformidad con el artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011 porque fue mutilada.

11. Indicó que el acto de elección es nulo porque al permitirse que el actual gobernador anticipara su campaña, con lo que se vulneró los artículos 13 y 85 constitucional que establecen el derecho a la igualdad y buena fe en concordancia con el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011.

12. En cuanto al derecho al debido proceso, este se trasgredió por parte de la comisión escrutadora, al no aceptar la reclamación verbal que el demandante presentó, sin dejar consignada tal intervención en el acta parcial de escrutinios y al no surtir la apelación presentada ante el Consejo Nacional Electoral.

13. Argumentó que se vulneraron los artículos 53 y 228 constitucional porque no se respetó la primacía de la realidad sobre la formalidad, no se dio prevalencia al derecho sustancial al no darle trámite a la reclamación y la posterior apelación que el impugnante presentó en la audiencia de escrutinios, aunado a que no se realizó grabación magnetofónica de ninguna naturaleza, que considera es lo mínimo que se debe hacer cuando hay audiencias orales. En este mismo punto, aseveró que se actuó contraviniendo el artículo 265 numerales 3 y 8 Superior porque se le quitó la competencia al Consejo Nacional Electoral para declarar la elección, siendo que estaba pendiente de decidir el recurso de apelación.

14. A juicio del actor, el acto de elección se expidió con infracción de los artículos 34 y siguientes de la Ley 1475 de 2011 que definen campaña electoral y establecen un término para la misma por parte de los promotores del voto en blanco y los mecanismos de participación, porque el señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona, inició su campaña política en abril de 2019. De la misma forma, al no cumplir el mandato legal del voto electrónico, que dispuso la ley

estatutaria en su artículo 39, por lo que se deberían anular todas las elecciones siguientes al año 2014, sin embargo, su carga argumentativa por esta transgresión, la centra en la elección del gobernador del Meta.

15. Asimismo, consideró el demandante en su libelo genitor, que se vulneró el artículo 5 de la Resolución No. 1706 de 2019 del Consejo Nacional Electoral porque fue un hecho público y notorio, que ningún votante firmó el E–11, ni dejo su huella como lo impuso la mentada disposición.

16. Por otro lado, en cuanto a infracción de la norma superior, adujo que los miembros de la comisión escrutadora general, incurrieron en los tipos penales de prevaricato por acción y por omisión, previstos en los artículos 427 y 428 del Código Penal, al declarar la elección, pese a que había un recurso de apelación que el mismo demandante interpuso y que no fuera resuelto.

17. Finalmente, señaló que el acto demandado no contiene una motivación puesto que fue expedido sin un soporte claro, expreso, concreto y oral aunado al hecho que el acta parcial de escrutinio contiene datos contrarios a la verdad en los términos del artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011, porque fue mutilada al no quedar consignada la reclamación presentada por el actor.

1.4 Actuaciones procesales

1.4.1 Admisión de la demanda

18. El 10 de febrero de 2020 se inadmitió el libelo genitor al considerar el despacho instructor que existió una indebida acumulación de pretensiones y, porque a su vez, en los fundamentos del mismo no se detalla las normas presuntamente desconocidas y cómo dicho vicio hace que el acto de elección devenga en nulo.

19. Dentro de la oportunidad legalmente otorgada, esto es, el 14 de febrero de 2020, el demandante corrigió su escrito inicial, razón por la que en auto del 24 del mismo mes y año se admitió por causales objetivas de nulidad.

1.4.2 Contestación de la demanda

20. El 8 de junio de 2020, el **Consejo Nacional Electoral,** a través de apoderado solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda, en tanto no se observa irregularidad alguna que vicie de nulidad el acto de elección.

21. En lo que atañe a la violación al debido proceso, sostuvo que los delegados del Consejo Nacional Electoral le solicitaron al demandante en sede de escrutinios, que si tenía alguna reclamación para presentar lo hiciera por escrito para así poder activar el trámite, por cuanto: "…*esta es una exigencia de orden legal establecida en los artículos 192 y 193 del Código Electoral. Entonces, no habiendo*

reclamación escrita y por ende decisión por medio de resolución por parte de los Delegados del Consejo Nacional Electoral, no habría lugar a procedencia ni remisión de recurso de apelación alguno. Situación que se puede verificar en el expediente, donde no se observan que se hayan aportado reclamaciones ni recursos ante la Comisión Escrutadora Departamental que adelantó los escrutinios de las elecciones a la Gobernación del Departamento del Meta con ocasión de las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2020".

22. Respecto de los actos de campaña anticipada, manifestó que si bien la realización de propaganda electoral por fuera del término establecido es reprochable y objeto de sanción por parte del Consejo Nacional Electoral, la misma no fue establecida por el legislador como una causal específica de nulidad electoral.

23. Determinó que, en torno al voto electrónico, si bien es cierto que el artículo 258 de la Constitución Política de 1991, indica que se podrá implementar para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones, mandato reiterado por las leyes 892 de 2004 y Ley 1475 de 2011, a la fecha no ha sido posible el uso generalizado de mecanismos digitales en los comicios. Insistió que si bien la Ley 1475 de 2011 estableció el mandato de dar aplicación a estos mecanismos para las elecciones de 2014, su adecuación frente a los componentes tecnológicos en las distintas etapas preelectorales depende de los recursos que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asigne a la Registraduría Nacional del Estado Civil para este fin, por lo que estos mandatos constitucionales y legales quedan supeditados a los recursos que se destinen para dicho fin.

24. Por las anteriores razones, indició que en modo alguno deviene nulo un acto electoral por circunstancias como las expresadas anteriormente, que desbordan cualquier tipo de competencia de los candidatos a cargos de elección popular, y por supuesto, tampoco están ni podrían incluirse como una causal de nulidad electoral por parte del legislador. Igual mención le mereció el argumento del demandante donde predica la nulidad del acto electoral por no haberse incluido en el formato E-11 la firma y la huella de los votantes conforme lo ordenado por en la Resolución No. 1706 del 8 de mayo de 2019.

25. Mediante escrito del 8 de julio de 2020, la **Registraduría Nacional del Estado Civil** contestó el libelo genitor, al considerar que frente al cargo de campaña anticipada, no se encuentra en su competencia el estudio de dicho cargo.

26. Frente a la omisión en la implementación del voto electrónico, adujo que en aras de garantizar el derecho constitucional a elegir y ser elegido, se realizan las votaciones de manera manual, cuestión que no está proscrita y es absolutamente válida para adelantar el ejercicio democrático en Colombia. Manifestó que ante la falta de recursos por parte del Gobierno Nacional, la

entidad atendiendo el mandato constitucional establecido en el artículo 266, debe propender por la celebración de los certámenes optimizando el presupuesto asignado, en cabal cumplimiento de su misión de dirigir y organizar tales procesos.

27. Sostuvo que la entidad, ha incorporado tecnologías de la información aún antes de la expedición de la Ley 1475 de 2011, como lo son: i) software de preinscripción de candidatos enlazado con el archivo nacional de identificación, ii) software de jurados de votación, iii) actualización y depuración permanente del censo electoral, iv) biometría, v) aplicativo de información al votante y consulta de designación como jurado de votación versión software para computadores, kioskos y aplicativos móviles, vi) inscripción de cédulas, vii) plataforma web para acreditación de testigos electorales, viii) aplicativo para delegados de puesto y, ix) software de preconteo y escrutinio.

28. Con esto, la apoderada de la entidad manifestó que ha adelantado las acciones tendientes a la implementación gradual del voto electrónico en el país, no obstante, reiteró la falta de recursos en la asignación del presupuesto.

29. En lo que hace a la toma de la huella en el formulario E-11, adujo que la Resolución No. 1706 de 2019 expedida por el CNE, no contempla que tales medidas sean para las elecciones locales del año 2019, así como tampoco determinó un plazo para su implementación, por lo que no advierte vicio alguno. Además insistió que la RNEC identificó al votante, conforme los parámetros legalmente establecidos en el Código Electoral y la Ley 1475 de 2011.

30. Adicionalmente, sostuvo que con la implementación de la biometría en los puestos de votación de más alto riesgo, se adoptaron medidas de identificación con mayores niveles de fiabilidad que las que pueden obtenerse con la huella física, medida que en todo caso fue trabajada de la mano con el CNE, las agrupaciones políticas la FGN y otros partícipes en general.

31. Para finalizar, en lo que respecta a las irregularidades en el escrutinio, reiteró su argumento de defensa consistente en que en tales etapas del proceso no interviene por lo que corresponde al CNE su respuesta, por lo que propuso la excepción mixta de falta de legitimación en la causa por pasiva.

32. El **demandado**, mediante escrito presentado por correo electrónico en la secretaría, el 14 de julio de 2020[2], a través de apoderada judicial contestó la demanda oponiéndose a cada una de las pretensiones y declaraciones realizadas por el demandante y propuso las siguientes excepciones:

33. En el acápite IV de su escrito de contestación se tituló "*EXCEPCIONES DE MÉRITO*". Propuso como primera medida, la improcedencia de acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas, indicando que pese a la inadmisión y

[2] Visible en el sistema SAMAI, actuación registrada el 14/07/2020 a las 16:36:37.

posterior subsanación de la demanda, el actor citó una causal subjetiva como fundamento del cargo primero, al invocar el artículo 275 numeral 5 de la Ley 1437 de 2011.

34. En segundo lugar, la excepción que denominó *"la libertad de expresión y de pensamiento y de opiniones no configura actos de proselitismo electoral*", aseverando que el demandante cuando planteó que su representado inició la campaña de manera anticipada, vulnerando el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011, desconoció el derecho de libertad de expresión y de difundir el pensamiento u opinión del artículo 20 Superior, apoyándose en sentencias de la Corte Constitucional[3].

35. La tercera propuesta fue el "*desconocimiento técnico y fiscal del proceso electoral*", en donde argumentó que si bien la Constitución y la Ley 1475 de 2011 tienen dispuesto el uso de medios tecnológicos para ejercer el derecho al sufragio, para desarrollar tal ideal, la Registraduría debe contar con los recursos para efectuar el voto electrónico por una parte y por la otra la implementación de éste quedó sujeto a una prueba piloto que a la fecha no se ha realizado.

36. A continuación manifestó que "*los actos sustanciales que regulan las elecciones e imparten deberes a la Registraduría deben ir acompañados de la aprobación del presupuesto"*, haciendo alusión a que para la observancia de la Resolución 1706 de 2019 expedida por el CNE, la Registraduría solicitó el respectivo presupuesto, sin embargo, ante la negativa según la constancia del Director de Presupuesto de la Nación, no fue posible darle cumplimiento.

37. Seguidamente adujo que "*la omisión de no registrar una constancia sobre actos inmaterialmente imposibles de ejecutar no tiene la entidad para anular el acto de elección",* sobre lo cual manifestó que los dos hechos alegados por el actor en la audiencia, fueron sin trascendencia, pues las quejas sobre el por qué la elección no fue por voto electrónico y el que los formularios E- 11 no tenían las casillas para el registro de huellas y firma de electores, no tienen la capacidad legal de anular el acto electoral y de haberse aceptado y tramitado la apelación, su efecto era meramente dilatorio, pues la respuesta del CNE habría sido la misma que dieron sus delegados.

38. Otra excepción que denominó "*inexistencia de falsedad ideológica*" para lo cual citó el artículo 286 del Código Penal y aseguró que en el caso no está probada la configuración del punible, puesto que al observar el acta general publicada en la página web de la Registraduría, ella se encuentra completa. Igualmente, por no haber dejado constancia en el acta de dos hechos intrascendentes jurídicamente para el acto de consolidación del acto de elección como son la falta del voto electrónico y el E-11 sin casillas para firmas y huellas de los electores, no se puede afirmar que se haya falseado la verdad.

[3] Corte Constitucional. Sentencia T – 155 de 2019. Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

39. En séptimo lugar se propuso la que detalló como "*el acto electoral contentivo en el E – 26 reviste las formalidades de orden sustancial y formal*" en la que se afirma que el E-26 GOB reunió los requisitos sustanciales, toda vez que registró la consolidación de la votación de las opciones y candidatos en números y letras, así como los votos en blanco, nulos y tarjetas no marcadas y porque previamente a la declaración de elección se resolvieron las reclamaciones, recursos y desacuerdos planteados, inclusive los verbales presentados por el actor.

40. Finalmente, interpuso como medio de defensa que "*la entrega del E-27 no fue ilegal sino consecuencia de la declaración de elección*", para lo cual la apoderada transcribió los artículos 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185 y 186 para concluir que el acto de declaración de la elección reunió los requisitos sustanciales y formales y que un recurso de apelación infundado, no tiene la incidencia de dejar sin efecto el acto de elección.

41. El señor Néstor Arnulfo García Parrado, **coadyuvó** en escrito de 21 de julio de 2020 la defensa del acto, alegando su condición de ciudadano que ejerció su derecho al voto en favor del demandado. Para ello, se opuso a cada uno de los hechos de la demanda, de donde empezó narrando que el señor Juan Guillermo Zuluaga hizo un recorrido en bicicleta en el mes de abril de 2019, por diferentes municipios del Departamento del Meta acompañado de amigos, para conocer las actividades que como ministro realizó en diversas organizaciones campesinas del territorio y jamás realizó manifestación en medios masivos sobre una candidatura.

42. Agregó que Zuluaga como ciudadano, expresó su opinión sobre los problemas que encontraba en los bicirrecorridos, en los que también promocionó a la bicicleta como medio de transporte tradicional de los campesinos, no contaminante y amigable con el medio ambiente. Fue así como pudo conocer directamente la problemática que viven las poblaciones marginadas del Departamento. Adujo que, si llegó a existir una acción prematura de campaña, debió aplicarse las sanciones previstas en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, en observancia con el proceso administrativo sancionatorio, competencia del CNE, aspectos que no constituye causal de nulidad electoral.

43. De otro lado, sostuvo, que si bien la Ley 1475 de 2011 estableció el voto electrónico y componentes tecnológicos para el proceso electoral, ello depende de los recursos que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asigna a la Registraduría Nacional del Estado Civil para este fin, por lo tanto, de la falta de implementación del voto electrónico no se puede derivar la nulidad electoral, pues ni constituye causal ni el elegido tiene relación con esta omisión.

44. Manifestó que, tampoco se encuentra en las causales de nulidad, la falta de firma y huella en el formulario E-11, como lo solicitó el CNE en la Resolución

1706 del 8 de mayo de 2019, pues es de público conocimiento que la Registraduría Nacional del Estado Civil, no pudo aplicar dichas medidas, debido a que el Gobierno Nacional no destinó los recursos necesarios para su implementación.

45. Afirmó que, las causales de reclamación se encuentran contenidas en los artículos 122, 164 y 192 del Código Electoral, que ellas son taxativas y excluyentes, lo cual exige que los hechos alegados coincidan con alguna de éstas, impidiendo que se invoquen causales que no se encuentran previstas por el ordenamiento jurídico o que se puedan adicionar causales aplicando la analogía. Agregó que, de haber existido al menos un indicio sobre una supuesta falsedad de los documentos electorales, debió presentarse la respectiva denuncia penal en la Fiscalía General de la Nación, contra los delegados del CNE.

46. Insistió que los escrutinios y el procedimiento electoral reflejó la realidad de las votaciones del 27 de octubre de 2019 y el resultado está acorde con la manifestación de voluntad popular y soberana de los sufragantes, que en la mayoría acogieron el programa de gobierno de Juan Guillermo Zuluaga Cardona; por ello, los delegados del CNE luego de culminado el proceso de escrutinio general, expidieron el acto de elección correspondiente, conforme con el marco constitucional y legal.

47. Finalmente, indicó que la expedición de la credencial por los delegados del CNE es el producto y resultado del proceso electoral culminado con éxito y en cumplimiento de la soberanía popular mediante el voto, al elegir al señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona como gobernador del Departamento del Meta, período constitucional 2020 – 2023.

1.4.2 Traslado de las excepciones propuestas

48. Dentro del término legal, el demandante presentó escrito[4] para dar contestación a las excepciones propuestas, no obstante también planteó otros asuntos como fueron una indebida representación legal del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la contestación extemporánea de la demanda por parte del demandado[5].

49. En relación con el Consejo Nacional Electoral el actor solicitó que no se tuviera por contestada la demanda, al considerar que no se aportó el acto de vinculación del profesional Franklin José López Solano a su planta global, quien fue delegado por el Presidente de la entidad, para la representación de la misma en este proceso.

[4] Visible en el SAMAI, se presentaron el 21 de julio de 2020 por correo electrónico a la 1:26 de la tarde, actuación registrada 22/07/2020 a las 13:28:42.
[5] El 24 de julio de 2020, el actor presentó un memorial en el que asegura que la Secretaría de la Sección cometió un error en el cómputo de los términos y que, por tanto, no es cierto que el demandado hubiese contestado la demanda en tiempo. Visible en el SAMAI, actuación registrada el 24/07/2020 a las 17:04:03

50. El demandante cuestionó que en la Resolución No 1840 del 12 de mayo de 2020 mediante la cual el Presidente del Consejo Nacional Electoral le delegó la representación en este proceso al abogado Franklin José López Solano, se señaló que el señor López está vinculado a la planta global de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral, en abierta violación a la autonomía presupuestal y administrativa que el artículo 265 superior dispone para el órgano corporativo.

51. Por su parte, también adujo que la Registraduría no contestó la demanda porque la apoderada de esta entidad no tiene poder legal, ni formal. La anterior afirmación la realizó con fundamentado en la documentación que se entregó para soportar la representación judicial, dijo que el señor Luis Francisco Gaitán Puentes, le delegó poder a la abogada Sandra Carolina Jiménez Navia, pero aparece como Jefe de Oficina 0120-05 en los actos de nombramiento, mientras que una certificación de la coordinadora de registro y control, fue la que indicó que el señor Gaitán Puentes fue nombrado como jefe de la oficina jurídica. Consideró el actor que la anterior certificación carece de veracidad porque la Resolución 20783 del 9 de diciembre de 2019, nombra al señor Gaitán Puentes solamente como jefe de oficina.

52. Adicionalmente, aseguró que en este caso también brilla por su ausencia la prueba del acto administrativo mediante el cual el Registrador Nacional del Estado Civil distribuyó los cargos en el cual aparezca la abogada Sandra Carolina Jiménez Navia como integrante posesionada de la planta global de la entidad específicamente y además, en la estructura de su oficina jurídica, como empleado público del nivel directivo o asesor, como lo exige el artículo 9 de la Ley 489 de 1998.

53. Solicitó que se realice un control de legalidad de todo lo actuado, al configurarse la nulidad contemplada en el artículo 133 numeral 4 del C.G.P, en los dos casos de la representación legal del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

54. Frente a las excepciones propuestas por la Registraduría, en cuanto a la falta de legitimación en la causa por pasiva, consideró que no se debe desvincular a la entidad, porque ella debe responder por desconocer el mandato de la Ley 1475 de 2011 sobre el voto electrónico, amén de que no cumplió con la obligación de exigir la firma y huella digital de los votantes en el formulario E – 11. Afirmó que sobre la excepción genérica no es posible hacer un pronunciamiento, por lo inocuo y vacío del argumento.

55. En lo que hace a la contestación por parte del demandado, aseguró que ella se realizó de manera extemporánea porque de conformidad con el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011, el término para presentar su escrito era de 15 días, los cuales vencieron el 10 de julio de 2020. En el sistema SAMAI es visible que la demanda se contestó el 14 de julio por lo tanto se hizo por fuera de tiempo y en

consecuencia debe entenderse como no presentada de acuerdo con el artículo 97 del C.G.P.

56. No obstante, aseguró el actor, que por respeto al ejercicio del derecho, al principio de lealtad procesal y sin perjuicio de no estar obligado a responder unas excepciones que legal y procesalmente no existen, se referirá a ellas.

57. Sobre la improcedencia de acumulación de causales indicó que se pretende desconocer el auto del 10 de febrero de 2020 que ordenó la escisión de la demanda por concurrir causales objetivas y subjetivas, el cual no era susceptible de recursos y se cumplió. Sin embargo, si se advierte alguna acumulación sin culpa alguna, que fuera improcedente, se solicita que se proceda conforme los artículos 284 y 207 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 42.5 y 372.8 del C.G.P.

58. En cuanto a lo que se denominó "*la libertad de expresión y de pensamiento y de opiniones no configura actos de proselitismo electoral*", adujo que con la documentación gráfica probatoria aportada con la demanda se advierte que es un hecho público notorio, el inicio de la campaña anticipada.

59. Respecto a la excepción "*desconocimiento técnico y fiscal del proceso electoral*" manifestó que no se puede hablar de la elusión de los principios de planeación y presupuesto sino de una manifiesta ineptitud administrativa, para no profundizar en las razones de un sistema electoral desueto y expuesto al grave riesgo de fraude. Agregó que lo mismo se aplica a "*los actos sustanciales que regulan las elecciones e imparten deberes a la Registraduría deben ir acompañados de la aprobación de presupuesto"*.

60. Indicó sobre "*la omisión de no registrar una constancia sobre actos inmaterialmente imposibles de ejecutar no tiene entidad para anular el acto de elección"* que toda audiencia pública es oral y no dejar constancia de lo que se diga y actúe, es omitir el espíritu de la misma. Aseguró que la dinámica del derecho electoral no se puede escudar en formalidades cuando del derecho sustancial busca precisamente la verdad y la eficacia de lo acontecido en una elección. En este punto adujo que si fuere necesario y procedente, solicita como pruebas que se llame a testimoniar sobre su intervención, a los miembros de la comisión escrutadora departamental y los delegados del Consejo Nacional Electoral, doctores Laureano Antonio Benavides Lugo y Pedro Andrés Rodríguez Melo.

61. Señaló que la Registraduría Nacional del Estado Civil en su página web, publicó hasta el último momento de su demanda, el Acta General de Escrutinio, faltando los folios penúltimo y antepenúltimo. Por ello no está de acuerdo con la inexistencia de falsedad ideológica y solicitó que a través de un perito experto en ingeniería de sistemas, telemática y manejo de datos en la nube, se confirme la veracidad de lo señalado por el actor.

62. Insistió en que el acto electoral contentivo en el E-26 no reviste las formalidades de orden sustancial y formal porque no se cumplió con la abstención de declaratoria de la elección, previamente solicitada por el actor, al igual que se incumplió con el envío de la apelación al Consejo Nacional Electoral. No obstante, afirmó que esto no es una excepción y debe analizarse en la sentencia.

63. Finalmente en cuanto a la entrega del formulario E–27 de forma ilegal como consecuencia de la declaración de la elección, repitió que ello se originó contraviniendo la ley porque no se le dio trámite a su intervención, sustentación y apelación para que no se declarara la elección.

1.4.4 Decisión sobre las recusaciones, acumulación de procesos, saneamiento, resolución de excepciones, intervención de terceros, pruebas y alegatos de conclusión.

64. En escritos del 11 y 18 de agosto de 2020, se radicaron escritos de recusación con los que se buscaba se apartara del presente estudio de legalidad a uno de los magistrados perteneciente a la Sección. Estas peticiones, luego de surtirse los traslados legalmente establecidos, fueron despachas de forma negativa en autos del 27 de agosto y 3 de septiembre del mismo año.

65. El 30 de octubre de 2020, se decidió no remitir el expediente a secretaría para una eventual acumulación, dado que el otro proceso que existe es el resultado de la orden impartida consistente en dividir la demanda, según auto inadmisorio proferido el 10 de febrero de 2020.

66. Respecto de las medidas de saneamiento referentes a la indebida representación del CNE y la RNEC se determinó que no existe vicio alguno frente al reconocimiento de los apoderados, por lo que se negó la petición. A su turno, se decidió tener como contestada la demanda al considerar, luego del recuento normativo, que el señor gobernador presentó su escrito dentro de la oportunidad consagrada en las normas adjetivas que regulan la materia.

67. Resuelto lo anterior, se procedió a hacer el estudio de las excepciones[6] propuestas conforme el artículo 12 del Decreto 806 de 2020, en donde se determinó negar la prosperidad de la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por la RNEC. Frente a la indebida acumulación de pretensiones, se señaló que ella no tiene cabida dado que si bien la parte actora citó como desconocido el artículo 275.5 de la Ley 1437 de 2011, por el cargo de campaña anticipada, se hizo de forma errónea dado que del texto mismo del cargo se puede extraer que se refiere a la infracción de norma superior consagrada en el

[6] Es del caso precisar, que la parte actora para desvirtuar la excepción de mérito consistente en que no existió vicio en el actuar de la comisión escrutadora general al no dar trámite a la reclamación, solicitó la práctica de testimonios, petición que fue rechaza de plano al considerarla inoportuna conforme la regla establecida en el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011.

artículo 137 *ídem.* Las demás, al ser consideradas de mérito, se determinó que serán el objeto del fallo.

68. Respecto de las decisiones de saneamiento y rechazo de la prueba con la que el actor pretendía demostrar la no prosperidad de las excepciones de fondo, fueron objeto de reposición, recurso desatado en auto del 26 de noviembre de 2020, en el que se negó su prosperidad.

69. El 12 de enero de 2021, se aceptó la intervención del señor Néstor Arnulfo García Parrado como coadyuvante; se incorporaron las pruebas aportadas con la demanda[7] y sus contestaciones y se reiteró la necesidad de incorporar al proceso los antecedentes del acto acusado, concretamente el formulario E-6, AGE y constancia del poder del demandante aportado en sede de escrutinios, formularios E-11, entre otros[8], en virtud de lo normado en el artículo 285 de la Ley 1437 de 2011.

1.4.5 Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

70. Una vez recaudadas las pruebas requeridas, se ordenó el traslado para alegar de conclusión, etapa en la que intervinieron en su orden los siguientes sujetos procesales.

71. El 29 de enero de 2021, la **RNEC** presentó alegatos de conclusión ratificando los argumentos de la contestación de la demanda y reiterando su falta de legitimación.

72. La parte **demandada** el 10 de febrero de 2021, concluyó que: "…*los enunciados planteados por el actor como hechos y omisiones no son ciertos y resultan infundados, dado que no aporta medios de prueba para demostrarlos; además no existe violación normativa y el sustento del concepto de violación planteado por el demandante, no tiene ningún fundamento normativo ni jurisprudencial; es equivoco partiendo de indebidas interpretaciones y aplicación de las normas constitucionales y legales, que a la postre, muestra un sentido confuso del alcance de los contenidos normativos orientados a desconocer el valor del acto de elección, por el contrario, la elección fue declarada bajo parámetros de legalidad y conforme a las disposiciones vigentes.".*

73. Del argumento de campaña anticipada, indicó que no existió tal vicio, dado que la misma empezó con su correspondiente inscripción como candidato avalado por el Partido Liberal Colombiano en la coalición que se conformó con otras organizaciones políticas, tal y como quedó demostrado formulario E-6 GOB.

[7] Videos en de donde se pretende demostrar la campaña anticipada, formulario E-26 GOB en 2 páginas, E-24 Gob en 2 páginas, folios 49 a 66 del AGE, entre otros.
[8] Documentos que fueron aportados mediante escrito del 20 de enero de 2021.

74. Por otra parte, sostuvo que antes de su inscripción como candidato a la gobernación del Meta, no se promocionó como pre-candidato a ninguna corporación ni cargo uninominal, no convocó a ciudadanos a votar en un determinado sentido, o que se abstuvieran de hacerlo por alguna persona, de hecho en los videos aportados por el demandante, lo que se aprecia es un recorrido en bicicleta con varias personas, actividad que desarrollaba de manera habitual como lo hace cualquier aficionado o deportista.

75. De lo anterior afirmó, que no es una conducta nueva para el demandado el tema de los bicirrecorridos, pues este medio de movilización es un estilo de vida saludable y opción real de transporte, por lo que sostuvo que el actor confunde el derecho constitucional consagrado en el artículo 20 de la Carta Política que señala: *"Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial...",* con una campaña política.

76. De la manualidad del proceso de elección, manifestó que es una situación que no puede serle imputable dado que es la RNEC la que establece el sistema de votación.

77. De la omisión de incluir la huella y firma en el E-11, sostuvo que el acto administrativo que impuso dicho mandato fue proferido de forma posterior a la ley de presupuesto, en la que no se contempló gasto alguno en la materia, por lo que su implementación fue imposible.

78. De la falsedad en el AGE por contener presuntamente una cantidad de folios inferior a la declarada, sostuvo que ello no es cierto y además frente al hecho de no referirse a su reclamación, indicó que ello obedeció a que éste desconoció el principio de preclusividad que las irradia aunado a que no cumplió con las formalidades en su presentación, esto es, no fue radicada por escrito por lo que deviene en inexistente.

79. La **agente del Ministerio Público** el 10 de febrero de 2021 solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda, al considerar que no se demostró que el actor iniciara campaña de forma anticipada.

80. Frente a la manualidad del proceso, sostuvo que "…*la ausencia de algún documento electoral o de algún elemento indispensable para la realización de las elecciones, es responsabilidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil y no se puede trasladar a las agrupaciones políticas y a sus candidatos, y mucho menos, pretender que dicha circunstancia configure per se una causal de nulidad electoral. Con todo, se aclara, no se encuentra probada ninguna omisión o falencia en tal sentido por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil*".

81. En este mismo sentido se pronunció en lo que atañe al formato establecido para el diligenciamiento del E-11, diseño que no cumplió con los parámetros requeridos por el CNE, situación ante la cual sostuvo que "…*reconoce que, en*

Colombia, en virtud de los establecido en el artículo 345 de la Carta Política, no se puede hacer ninguna erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos de la respectiva entidad. En este sentido, las decisiones que adopte el Consejo Nacional Electoral en este aspecto, en la medida que implican erogaciones para la Registraduría Nacional del Estado Civil, deberán contar con la inclusión en el presupuesto de la Organización Electoral, de los respectivos rubros para los años electorales…" por lo que la no implementación además de no ser imputable al elegido, tampoco se debió a un actuar omisivo sino de falta de presupuesto.

82. En los reproches de falsedad respecto del AGE, precisó que no se infieren las razones por las cuales considera el demandante se genera una distorsión de los resultados electorales que se encuentran consignados en el formulario E – 26. Vale decir, no señala de manera concreta cuáles fueron los resultados que se omiten o las circunstancias específicas que contenía el acta general en las páginas o folios que presuntamente fueron alterados.

83. En lo que hace a la falta de constancia de la reclamación alegada por el accionante en el AGE, lo que conllevó a que el CNE no conociera de su petición, sostuvo que pudo corroborar a folio 13 del plenario, correspondiente a la página 49 de 66 del Acta General de Escrutinio, que el demandante fue reconocido como apoderado del candidato Antonio Cuellar Vargas; sin embargo, de la lectura completa del mencionado documento, no se encuentra referencia alguna a la presunta intervención, petición o reclamación que señala en el libelo introductorio. En este sentido, en principio, consideró esa agencia del Ministerio Público, que no está probada la circunstancia planteada por el demandante que genera cuestionamientos al debido proceso administrativo adelantado en el escrutinio general respecto de los resultados de la Gobernación del Meta.

84. Del cargo de ilegalidad del E-26 por carecer de un soporte claro, expreso, concreto y oral, indicó que este se genera automáticamente por el software o herramienta tecnológica dispuesta para los escrutinios por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, teniendo en cuenta los resultados electorales consignados en los formularios E-24, que previamente se han registrado en el sistema. En este orden de ideas, contrario a lo expuesto por el actor, el acto electoral sometido a control en el presente expediente, cuenta con soporte referido, entendido bajo dos puntos de vista: i) formal, por cuanto, se fundamenta en las competencias asignadas por la ley a las Comisiones Escrutadoras Generales para declarar las elecciones de los gobernadores; y, ii) material, puesto que los resultados consignados en el mismo obedecen a la voluntad popular expresada en los votos de los ciudadanos, que fueron contabilizados en los formularios E-14.

85. De la ilegalidad de la credencial, sostuvo que la misma tiene como origen el proceso de escrutinio, lo cual como ya lo señaló no fue irregular y por tanto no existe vicio alguno que se pueda predicar de éste último.

1.4.6 Solicitud de remitir el asunto a la Sala Plena del Consejo de Estado

86. El 15 de febrero de 2021, la parte actora solicitó a la Sala Plena Contenciosa Administrativa de la corporación asumiera el conocimiento del presente asunto para que unificara jurisprudencia, atendiendo razones de importancia jurídica, trascendencia social y económica. Petición que fuera negada, en auto del 24 de marzo de 2021[9].

I. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

87. Esta Corporación es competente para proferir la sentencia que le ponga fin al presente proceso electoral, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral 14º, de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 –Reglamento del Consejo de Estado–, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

88. El asunto puesto en conocimiento de la Sección Quinta del Consejo de Estado se limitará a establecer si la elección del señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona como gobernador del Meta debe o no ser anulada, al haber presuntamente desconocido las normas que rigen el procedimiento administrativo electoral.

89. Para la resolución del problema planteado se deberá establecer lo siguiente:

A) ¿El desconocimiento del artículo 34 de la Ley 1475 de 2011, referente al incumplimiento del término en que debe iniciar la campaña electoral es constitutivo de nulidad electoral? En caso de ser afirmativa la respuesta, se deberá determinar, si el demandado infringió el mencionado precepto de conformidad con las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso.

B) ¿La falta de implementación del voto electrónico por parte de la Organización Electoral conlleva a la nulidad del acto de elección enjuiciado por contrariar el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011?

C) Constituye una irregularidad con la entidad suficiente para generar la nulidad de la elección enjuiciada, el hecho que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el diseño del formulario E-11 no acatara las indicaciones de la Resolución No. 1076 de 2019, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

[9] El paso al despacho conforme el sistema SAMAI fue el 19 de abril de 2021.

D) Hubo desconocimiento del derecho de defensa del actor, al omitir la comisión escrutadora departamental, incluir en el acta general las reclamaciones presentadas por éste y no dar trámite ante el Consejo Nacional Electoral del recurso de apelación presentado.

E) Como consecuencia de lo anterior, existe violación del debido proceso al haberse declarado la elección sin que se resolviera el recurso de alzada propuesto, lo que hace que el E-27 sea ilegal.

F) Finalmente, el acto consignado en el E-26 GOB adolece de motivación y es contrario a la verdad al haber sido mutilado, lo que materializa la causal de falsedad consagrada en el artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011.

2.3 Caso concreto

90. A continuación se resolverán los interrogantes planteados como problemas jurídicos, para resolver la controversia propuesta teniendo como fundamentos los enunciados normativos y fácticos alegados por los sujetos procesales.

2.3.1 Desconocimiento de las reglas de campaña electoral como causal de nulidad por infracción de norma superior

2.3.1.1 Comprensión de la causal de nulidad alegada

91. Este reproche se fundamenta, en el desconocimiento de la parte demandada de las reglas democráticas de juego al contrariar el acto demandado, el mandato estatutario contenido en el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011, referente a la campaña electoral, sobre todo lo concerniente al límite temporal inicial, esto es, al desarrollo de actos de proselitismo anticipados.

92. En este caso, el estudio de legalidad recaerá en determinar a la luz de la causal de nulidad consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, referente a la infracción de norma superior, si esta se materializó en el asunto de la referencia, luego de analizar los requisitos necesarios para su estructuración y verificar conforme a ellos, si en este caso es viable entender que el acto electoral puede ser nulo por desconocer el artículo 34 *ídem*.

93. La causal de nulidad invocada, referida a la infracción de las normas en las que ha debido fundarse o también conocida como violación de una norma superior, se centra en la contravención del acto electoral con las disposiciones normativas que componen su marco jurídico[10].

94. Este vicio se presenta cuando el acto:

[10] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado No. 11001032800020180008100 (acumulado), Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 11001-03-28-000-2016-00038-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

i) **Omite su aplicación**: la autoridad o elegido ignora su existencia, o conociéndola decide no aplicarla ya sea por considerar que fue derogada o estima que no se subsume al caso concreto.

ii) **Aplicación indebida:** cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o se aplican a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión[11].

> *El error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias: 1.- Porque el juzgador se equivoca al escoger la norma por inadecuada valoración del supuesto de hecho que la norma consagra y 2.- Porque no se establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto*[12]*.*

iii) **Interpretación errónea:** consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver[13].

95. Por manera que, para establecer si en el asunto objeto de estudio se debe verificar si el E-26 GOB contraría el ordenamiento jurídico superior sobre el cual debió fundarse, a través de cotejar las normas invocadas como infringidas frente al acto electoral acusado, normativa que, en todo caso, se verificará si es aplicable al caso concreto.

2.3.1.2 Artículo 34 de la Ley 1475 de 2011 y su obligatoriedad frente a los candidatos inscritos en el proceso administrativo electoral por voto popular (elección de mandatarios locales)

96. La norma que se acusa infringida contiene la definición de la campaña electoral, la cual en su tenor literal consagra:

> ***ARTÍCULO 34.*** *Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas,* ***entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo****.*
>
> *La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.*
>
> *La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación.* ***Los***

[11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 15 de marzo de 2012. M.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Radicado No. 25000-23-27-000-2004-92271-02.
[12] Ídem.
[13] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado No. 11001032800020180008100 (acumulado), Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 11001-03-28-000-2016-00038-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción. Negrillas propias.

97. Del tenor literal de la regla estatutaria se puede extraer: i) que es una actividad que se materializa en el período prelectoral, ii) su finalidad es convocar a los ciudadanos a votar, iii) promueve **masivamente** los proyectos electorales o una forma de participación, iv) la conforman varias actividades, entre ellas la propaganda, la recaudación de contribuciones y los gastos y, v) puede hacerse por las colectividades políticas y los candidatos dentro de los lapsos legalmente establecidos.

98. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-490 de 2011, en ejercicio de sus atribuciones realizó el estudio del artículo 34 *ibídem* en el que consideró:

> "…*De acuerdo con la disposición bajo examen* ***la campaña electoral constituye el marco general en el que se inscribe toda una serie de actividades ordenadas y orientadas a convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo****. La propaganda electoral se inscribe en ese marco, como una de las actividades principales de la campaña, cuyo propósito es el de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate. En este orden de ideas, la promoción política se concibe como una forma de propaganda electoral vinculada a un proyecto político concreto mediante la cual "se tiende a hacer conocer, de manera concreta, el proyecto o programa gubernamental que se propone a los electores. Su objetivo sería entonces la difusión de la plataforma ideológica que soporta la candidatura, y los principales planes y programas que el postulante, consecuente con aquel fundamento, pretendería llevar a cabo (...)", o como también lo ha precisado esta corporación "la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato"*[14]*.*
>
> *La jurisprudencia de la Corte ha diferenciado estos conceptos en sentido similar a como lo hace el Proyecto de Ley Estatutaria, y ha destacado que en todo caso,* ***la importancia de un desarrollo conceptual de esta naturaleza radica en que pone de presente que cualquier actividad de proselitismo político, en últimas, "debe responder a un fundamento teórico, a un particular programa de gobierno, específico y diferente de los demás, a fin de que los electores tengan alternativas políticas que los lleven a depositar un verdadero voto de opinión, que refleje su concepción sobre la manera correcta de conducir la acción gubernamental hacia unos determinados fines sociales y no a otros.*** *La madurez política de la nación exige esta presentación programática de las candidaturas que, además, resulta exigida por el modelo participativo de nuestra democracia".* Negrillas fuera de texto.

99. La Sala Plena del Consejo de Estado[15] considera que la campaña electoral debe ser entendida como *"[…] el conjunto de actividades tendientes a persuadir a los electores, por medio del uso de la información, de las bondades de una determinada opción política –en el sentido amplio del término que refiere a los diferentes contextos que plantean los mecanismos de participación ciudadana– […] definición que se soporta*

[14] Sentencia C-1153 de 2005.
[15] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de octubre de 2019, M.P: Hernando Sánchez Sánchez, Radicado No. 11001-03-15-000-2018-01294-01(PI)

en principios democráticos, de publicidad y transparencia, que mejoran la calidad del debate público […]".

100. Para el caso que convoca a la Sala, es dable concluir de la definición misma del concepto de campaña electoral, que los candidatos deben cumplir en su implementación con un fin legítimo, que no es otro que la consecución de apoyos ciudadanos, objeto que solo puede alcanzarse a través de actos masivos que le permitan promover las ideas en que se fundamenta la misma, esto es, los proyectos democráticos con lo que busca lograr captar la atención ciudadana, los cuales deben ejecutarse con los recursos y los medios de financiación legalmente establecidos, en los montos permitidos y en un determinado período, que no es otro distinto a su inscripción formal como candidato.

101. Esta normativa en lo que hace al reproche de la demanda –propaganda extemporánea-, contempla el límite que deben tener en cuenta las colectividades políticas y en este caso, los candidatos, la cual es su inscripción –**límite temporal inicial**-. Este mandato debe ser concordado con el artículo 35 del mismo compendio normativo, el cual reguló la propaganda como actividad que comprende el mencionado concepto, así:

> *"**ARTÍCULO 35**. Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.*
>
> *La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.*
>
> *En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados".*

102. Esta forma de publicidad para recabar el apoyo ciudadano, establece el otro factor temporal –**límite final**- a los actos de campaña, concretamente a la propaganda, lo cual se establece el inciso segundo de la norma trascrita, que contempla que aquella que se haga a través de los medios de comunicación social únicamente podrá realizarse dentro de los 60 días anteriores a la fecha de la respectiva votación y, que la que se realiza empleando el espacio público, podrá llevarse a cabo dentro de los 3 meses anteriores a la misma fecha[16].

103. La propaganda electoral como ya se reseñó, es un medio para lograr la consecución de votos, razón por la que el legislador previó los mecanismos

[16] Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

necesarios para la protección ciudadana y el equilibrio de las campañas con el fin que[17] "…*las organizaciones políticas con mayores recursos económicos podrían anticipar en su provecho la iniciación material de sus campañas y serían írritas las normas legales que restringen y gobiernan la propaganda electoral,* ***aparte de que con antelación a la fecha de inscripción oficial de listas y candidatos, con base en la mera propaganda, se ha podido predisponer el ánimo del electorado****".*

104. Es innegable que existe un lapso en que les es permitido a los candidatos ejecutar actos constitutivos de campaña electoral, el cual resulta ser razonable en tanto busca mantener la paridad entre las colectividades políticas así como la protección del sufragio por medio de normas que eviten que el elector esté sometido a presiones que coarten su libertad y autonomía, con lo que se quiere lograr mayores niveles de democracia participativa **reales** promoviendo la puridad del proceso-administrativo que culmina con el acto que declara la elección.

105. Por manera que, todos los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, en el marco de la etapa preelectoral, deben guardar el mandato estatutario referente a la campaña electoral definido por las Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011.

2.3.1.3 Infracción de norma superior –artículo 34 de la Ley 1475 de 2011- consecuencias de su desconocimiento

106. La norma transcrita establece un límite para el ejercicio de actos de campaña electoral. Entonces, contiene un mandato general de prohibición de actividades proselitistas por fuera del lapso legal, que revela unos fines mediatos relacionados con lograr la probidad y la transparencia y la igualdad en las condiciones para el ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación del poder político consagrado en el artículo 40 Superior.

107. No obstante ello, la norma que se aduce desconocida, no establece en su redacción un mandato prohibitivo que afecte alguno de los actos preparatorios (inscripción) del proceso electoral, por el contrario de las normas que rigen la materia, se establece que corresponde al Consejo Nacional Electoral investigar y sancionar aquellas conductas contrarias a las disposiciones electorales, al respecto se tiene:

> *"ARTÍCULO 39. FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente. a)* ***Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos ($2.000.000), ni superar a veinte millones de pesos ($20.000.000), según la gravedad de la falta cometida*** *(…)"*

[17] Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

"ARTICULO 40. —Reajustes. Los valores señalados en pesos en la presente ley se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE".

108. Una muestra de ello, es la consecuencia prevista en los artículos 109 de la Constitución Política[18] y 26 de la Ley 1475 de 2011[19], que establecieron las sanciones de pérdida de investidura para los miembros de las corporaciones públicas y de pérdida del cargo para quienes ocupen las dignidades de alcalde o gobernador, por la violación de los topes máximos fijados para la financiación de las campañas de partidos y movimientos políticos.

109. Nótese como en el caso del desconocimiento de los límites de financiación por parte de los mandatarios de elección popular, las normas electorales previeron una consecuencia a su actuar, la cual es la sanción de desinvestidura por incurrir en conductas incompatibles con la dignidad que detentan.

110. En este caso, las citadas disposiciones, contienen unas limitantes para los candidatos en el ejercicio de actos de campaña o para desarrollar prácticas proselitistas en un determinado lapso, omisión sancionable por el Consejo Nacional Electoral en la forma prevista en la Ley 130 de 1994 en sus artículos 39 y 40.

111. Teniendo en cuenta que el desconocimiento del artículo 34 de la Ley 1475 de 2011 no se erige como causal de nulidad, la Sala se releva del estudio de este reproche contra el acto de elección del señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona.

112. De otra parte, teniendo en cuenta que lo que se acusa al señor gobernador del Meta es de actos extemporáneos de campaña, se ordenará por secretaría, la remisión de las piezas procesales correspondientes al Consejo Nacional Electoral, para que en uso de sus facultades constitucionales y legales determine la ocurrencia o no del presente reproche.

2.3.2 La falta de implementación del voto electrónico por parte de la Organización Electoral conlleva a la nulidad del acto de elección enjuiciado por contrariar el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011

2.3.2.1 Voto electrónico en Colombia

113. Este cargo se sustenta, en que no se implementó para el proceso electoral de elección de mandatarios locales celebrado en 2019, el mecanismo de voto electrónico; por el contrario se mantuvo la manualidad del proceso a través de la

[18] "[…] la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo […]".
[19] "[…] [l]a violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, se sancionará con la pérdida del cargo, así: […] 1. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley […]".

utilización de tarjetas electorales en un claro desconocimiento del imperativo legal del uso de las nuevas tecnologías.

114. A este punto, se debe tener en cuenta, que el artículo 258 de la Constitución Política estableció:

> *El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación* ***sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos****. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.*
> */…/*
> ***PARÁGRAFO 2o.*** *Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.*

115. El texto Superior contempló la posibilidad de implementación del uso de medios electrónicos o informáticos, así como también el voto electrónico en las elecciones por voto popular.

116. Dicha potestad fue regulada a través de la Ley 892 de 2004 por medio de la cual se establecieron mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho.

117. En su articulado contempló: i) la facultad para que la Organización Electoral señale los mecanismos necesarios para el voto electrónico en igualdad de condiciones[20], ii) determinó que este mecanismo sustituiría las tarjetas electorales por terminales electrónicos que garanticen la identificación de los candidatos[21], iii) el reemplazo de urnas por registros en base de datos[22], iv) mantuvo el concepto de cubículos individuales de consolidación de la información[23], v) aceptación de los 3 tipos de cédulas existentes[24], vi) captura de huella para identificar al elector plenamente[25], vii) certificado electoral vía web[26], viii) mecanismo electrónico de inscripción de ciudadanos[27], ix) determinó su implementación antes de 5 años previa presentación de planes piloto[28] permitiéndose en todo caso la coexistencia del sistema convencional[29].

---

[20] Artículo 1.
[21] Parágrafo 1 del artículo 1.
[22] Parágrafo 2 del artículo 1.
[23] Parágrafo 2 del artículo 1. El sistema debe constar de los siguientes módulos: reconocimiento del votante, Interfax para la escogencia electoral y comunicación con la central de control.
[24] Parágrafo 3 del artículo 1. A ese momento se encontraban vigentes las cédulas blanca laminada, la café y la de nueva generación.
[25] Parágrafo 4 del artículo 1.
[26] Parágrafo 5 del artículo 1.
[27] Artículo 2.
[28] Artículo 3: Dentro de la reglamentación se exigirá que el aplicativo o software y la base de datos posean el código fuente debidamente documentado, descartará los votos que presenten identificación y/o huellas repetidas, así como los votos sufragados en una circunscripción diferente a la inscrita cuando los candidatos sean de circunscripción territorial.

118. La Corte Constitucional[30] en el estudio automático de la misma estableció: *"Pasa la Corte a analizar si los plazos establecidos en el artículo tercero del proyecto violan alguna norma constitucional. El primer término establecido es de seis meses para "dar inicio a los planes pilotos de votación con el nuevo sistema". El segundo es de cinco años para la "implementación del nuevo mecanismo". Como la realización de las actividades correspondientes dentro de los dos plazos mencionados implica gasto, cabe preguntarse si el Congreso respetó las disposiciones constitucionales en la materia, en particular las referentes a la iniciativa legislativa./…/*

En lo que respecta al gasto público el artículo tercero ordena dar inicio a los planes pilotos de votación con el nuevo sistema y, luego, implementar el nuevo mecanismo electrónico. Si bien lo ordenado no corresponde a los casos en los cuales la Constitución explícitamente requiere la iniciativa exclusiva del Gobierno, tampoco alude de manera específica a la inclusión de partidas en el presupuesto para financiar la aplicación del mecanismo electrónico de votación e inscripción para los colombianos.

De otro lado, es claro que la implementación del nuevo mecanismo y la puesta en marcha de los planes piloto sólo puede hacerse mediante gasto público, en la magnitud que finalmente determinen las autoridades competentes.

/…/ ***A partir de estas breves consideraciones el problema jurídico que debe responder la Corte es si puede el Congreso, sin iniciativa del Gobierno ni el aval del ministro del ramo, establecer plazos perentorios para realizar actividades que implican gasto público, cuando están encaminadas a garantizar el libre ejercicio de un derecho fundamental o a promover el desarrollo directo de la Constitución. La respuesta a esta pregunta exige armonizar el mandato constitucional orientado a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales con las normas encaminadas a confiarle al Gobierno las herramientas para evitar incrementos del gasto público que no puedan ser financiados dentro del marco de las restricciones presupuestales.***

/…/ Para este efecto la Corte estima pertinente analizar, en primer lugar, la razonabilidad de los plazos fijados puesto que entre más breve sea un término más difícil será obtener o reorientar recursos para financiar las actividades específicas ordenadas que impliquen gasto público.

/…/ Podría objetarse que el artículo 351 de la Constitución establece que "el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo". Por lo tanto, si las autoridades competentes omiten cumplir lo ordenado en el artículo tercero del proyecto de ley estatutaria, el Congreso no podría modificar el presupuesto para lograr que los gastos necesarios sean previstos y financiados. Sin embargo, la Constitución de 1991 fortaleció las facultades del Congreso de la República en materia presupuestal. Por eso permitió que éste pueda "eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno". ***Y el mismo artículo 351 en su inciso tercero establece que "si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía****, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución". De tal manera que el Congreso puede adoptar*

Parágrafo 2º. El mecanismo electrónico de votación asegurará el secreto e inviolabilidad del voto.
[29] Artículo transitorios 1 y 2.
[30] Corte Constitucional, sentencia C307 de 2004, M.P: Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda y Alfredo Sierra Beltrán.

decisiones encaminadas a la reorientación del gasto público al momento de discutir y aprobar la ley de apropiaciones siempre que las decisiones que adopte no impliquen exceder la cuantía de gasto originalmente prevista.

3.3.2.2.4. A partir de los anteriores criterios, encuentra la Corte que no resulta contrario a la reserva de iniciativa que en materia presupuestal existe a favor del gobierno la aprobación de un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria orientado a implantar un nuevo mecanismo electoral.

Tal iniciativa, ciertamente tiene la virtualidad de generar gasto público, en la medida en que la puesta en marcha del nuevo mecanismo comporta la necesidad de disponer de nuevas herramientas tecnológicas. Sin embargo, como se ha dejado sentado, el Congreso está habilitado para tramitar por su propia iniciativa leyes que comporten gasto, sin perjuicio de la reserva de iniciativa del gobierno en materia presupuestal*."* Negrillas propias.

119. Emana diáfano, que la implementación de nuevas tecnologías en los procesos y procedimientos electorales, genera gasto público tal y como lo reconoció la Corte Constitucional, fallo en el cual determinó que el Congreso de la República está habilitado para tramitar por su propia iniciativa leyes que comporten gasto para la adopción de mecanismos que garanticen mejores niveles democráticos, siempre y cuando se cumplan los estándares constitucionalmente establecidos.

120. La Registraduría Nacional del Estado Civil[31], inició sus planes piloto así:

- **Año 2006**: San José de Caldas (alcaldía) no vinculante.
- **Año 2007**: Autoridades locales: Bogotá Pereira y San Andrés. No vinculante.
- **Año 2008**: Consultas de Partidos: Sistema Inteligente de Asignación de Mesa "Siamesa", utilizado por primera vez en las consultas de partidos de octubre de 2008. No vinculante.
- **Año 2009**: Consultas de Partidos: el voto electrónico con pantalla táctil y tablero electrónico utilizados en los puestos de Marly y la Plaza de Bolívar. Vinculante.
- **Año 2010**: Elección atípica de Gobernador de Bolívar: Plan piloto de voto electrónico utilizado en los puestos de la Universidad de Cartagena y Mompox. NO Vinculante.
- **Año 2011**: aplicación de la identificación biométrica al 10% del censo electoral en las elecciones de autoridades locales de octubre de 2011. Vinculante.

121. Posteriormente, se expidió la Ley 1475 de 2011 que en sus artículos 39 y 40 señaló:

> ***ARTÍCULO 39. IMPLEMENTACIÓN.*** *Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.*

[31] https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/pruebas_voto_electronico_2006__2010.pdf

El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerrequisito o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran, así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos.

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

***PARÁGRAFO TRANSITORIO.** La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014.*

***ARTÍCULO 40. COMISIÓN ASESORA.** Créase una Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así:*
1. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.
2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado
5. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado.
6. Dos (2) magistrados del Consejo Nacional Electoral, designados por su sala plena.
7. Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad.
***PARÁGRAFO.** La Comisión será presidida por el Registrador Nacional del Estado Civil, se dará su propio reglamento, se reunirá por derecho propio cuando menos dos veces al mes, y contará con el acompañamiento técnico de entidades u organismos especializados en la materia. A sus sesiones podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma.*

122. En informe presentado por la RNEC[32] a la Comisión Asesora creada en virtud de las normas referenciadas, mostró la situación de la misma, así:

- El 14 de marzo de 2012 la comisión inició actividades.
- Mediante Acuerdo No. 01 del 11 de abril de 2012 se reglamentó el funcionamiento de la Comisión.
- El 18 de marzo de 2015 se convocó la última sesión.

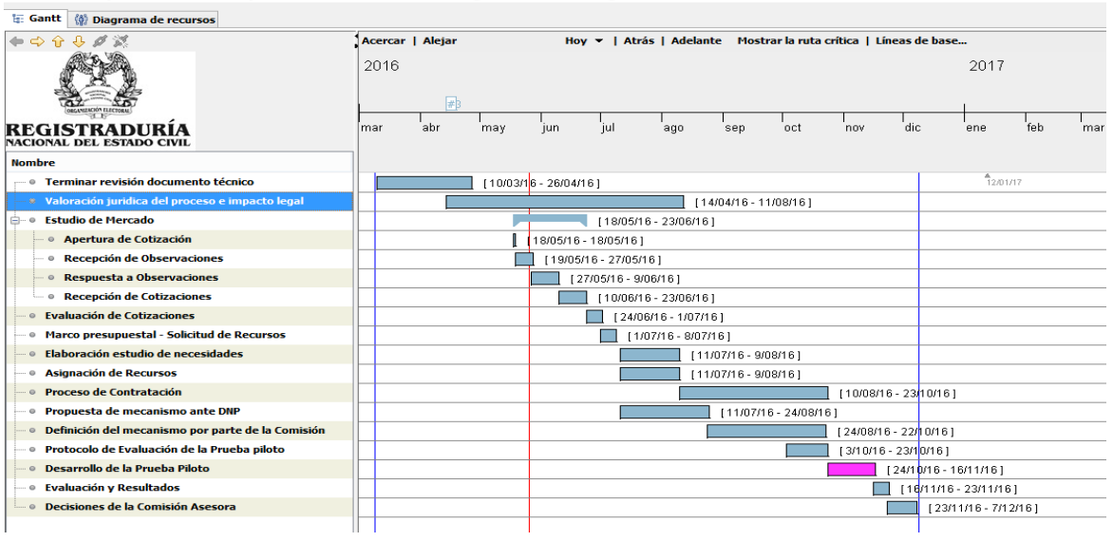
[32] 8 de julio de 2020, adjunto al escrito de contestación de la demanda.

- De 44 citaciones, 16 no han contado con quorum por lo tanto, solo se realizaron efectivamente 28 reuniones.
- Se encuentran aprobadas 25 actas, la última del 28 de julio de 2014; quedando pendientes por aprobar 3 actas: No. 26 (24 de septiembre de 2014), No. 27 (08 de octubre de 2014) y la No. 28 (29 de octubre de 2014).

  NOTA: Estas actas ya habían sido enviadas por correo electrónico, por lo que sugiero reenviarlas nuevamente para que en la siguiente sesión sean aprobadas.
- Se deben verificar poderes y delegaciones de los asistentes a la Comisión Asesora.
- Invitados que no hacen parte del quorum *(Misión de Observación Electoral - MOE-, Procuraduría General de la Nación, Instituto Nacional para Ciegos - INCI-).*
- A pesar de los llamados de atención que ha realizado la Procuraduría General de la Nación y de las numerosas invitaciones que se realizan a los miembros de la Comisión, no se ha logrado contar con quórum en muchas sesiones. Lo que dificulta que esta Comisión logre cumplir su principal objetivo que es implementar el voto electrónico, más aun cuando la Ley exigía su implementación en las elecciones del proceso electoral 2014.

  Nota: La Procuraduría General de la Nación en su momento realizó dos llamados de atención a los miembros del Gobierno Nacional que no asistían a las sesiones. Al Consejo Nacional Electoral, se le solicitó realizar el mismo llamado a los Partidos y Movimientos Políticos.
- La Comisión se encuentra con un documento elaborado que contiene las etapas susceptibles de automatización *(etapas Pre, Post y Electoral)* y otro con las técnicas de voto electrónico, en cuanto a los modelos de tecnología que se ajustan a las necesidades y requerimientos del País, proceso que está diseñado a implementarse de manera gradual y será socializado o informado a la ciudadanía en su momento.

123. Adicional a lo anterior, el 7 de julio de 2016[33], el ente electoral a través del oficio GAF 328 solicitó al Director General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, la solicitud de recursos para la implementación del voto electrónico a través de pruebas piloto conforme lo aprobado por la comisión creada para su implementación según cronograma anexo.



[33] Oficio 8.7 del anexo carpeta 8 y carpeta 9 Cronograma y actividades para llevar a cabo la prueba piloto

124. El 3 de agosto de 2016[34], el Ministerio de Hacienda y Crédito Público negó la petición de recursos al considerar que de conformidad con el artículo 345 de la Constitución, se consagró el principio de legalidad del presupuesto, en virtud de ello señaló que la RNEC no solicitó para los fines mencionados en los ante proyectos vigencias 2016 y 2017, una adición presupuestal para estas anualidades, por lo que se requiere aprobación del Congreso de la República.

125. La petición de recursos fue reiterada el 12 de agosto de 2016[35] en donde se señaló que: "…es responsable indicar que al plantearse la imposibilidad de contar con los recursos necesarios para dar cabal cumplimiento a la Ley y a la ejecución de las actividades para llevar a cabo las pruebas piloto durante la vigencia del 2016, en razón a que *"la RNEC no solicitó recursos para los fines mencionados en su solicitud en los anteproyectos de presupuesto de las vigencias 2016 (programado en el 2015) y 2017',* debe expresarse que tal afirmación entraña unas claras justificaciones las cuales se deducen en que: ***Primero,*** durante el 2015 la Registraduría Nacional no solicitó recursos por cuanto la Comisión Asesora no contaba con el documento técnico aprobado y cerrado para sustentar la prueba piloto; y ***segundo,*** que respecto a la solicitud de recursos para la vigencia de 2017 y frente a la afirmación que el anteproyecto debió presentarse al Congreso en abril de 2016, es claro que ello no podía ser posible por cuanto en cumplimiento del cronograma de actividades, para el mes de abril y mayo, aun no se contaba ni siquiera con el referente económico que permitiese conocer el monto para adelantar durante el presente año la prueba piloto…

De otra parte, debe recordarse que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en la Estrategia No. 4 Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, específicamente en el Fortalecimiento de los mecanismos de representación democrática y participación electoral se le establece a la Registraduría Nacional del Estado Civil la implementación de tecnologías de la información y telecomunicaciones en el proceso electoral mediante la implementación del sistema de voto electrónico, razón por la cual el Gobierno Nacional y la RNEC nos encontramos comprometidos en el tema."

126. El 22 de septiembre de 2016[36] la cartera ministerial respondió que como lo establece el artículo 39 del Decreto 111 de 1996, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste de acuerdo con la disponibilidad de recursos y, a esa fecha, no existe tal condición para financiar el gasto planteado.

127. El 1 de junio de 2017, (fecha de última actualización) la RNEC inscribió la ficha EBI (vigencias 2017-2018) en el banco de proyectos del DNP, el de inversión con No. BPIN 2017011000136 denominado *IMPLEMENTACIÓN PRUEBA PILOTO DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA PRESENCIAL EN ELECCIONES ATÍPICAS, MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y/O EN LAS QUE LA COMISIÓN ASESORA DE VOTO ELECTRÓNICO DETERMINE A NIVEL NACIONAL.*

[34] Oficio 8.8 del anexo carpeta 8 y carpeta 9 Cronograma y actividades para llevar a cabo la prueba piloto
[35] Oficio 8.10 del anexo carpeta 8 y carpeta 9 Cronograma y actividades para llevar a cabo la prueba piloto
[36] Oficio 8.11 del anexo carpeta 8 y carpeta 9 Cronograma y actividades para llevar a cabo la prueba piloto

128. Bajo las anteriores precisiones, se tiene que la entidad encargada de la organización de las elecciones en el marco del uso de sus atribuciones legales y constitucionales ha actuado bajo los lineamientos legales para lograr la implementación del voto electrónico, esfuerzos que deben ser entendidos no como una actuación unilateral de la entidad, sino con el concurso de las instancias que legalmente se han establecido para tal fin, las cuales por diferentes circunstancias no han podido avanzar en el logro de tal fin.

129. Tampoco se debe pasar por alto, el tema presupuestal y la falta de recursos para su implementación total. Se califica como total, dado que se debe reconocer que en los últimos procesos se han implementados varios mecanismos electrónicos en el curso del proceso electoral, como lo es la biometría, la consolidación de los datos, el aplicativo de información al votante y consulta de designación como jurado, inscripción automatizada de cédulas, entre otros que han permitido agilizar en efectividad, transparencia y mejoramiento continuo de los procedimientos que componen el proceso electoral.

2.3.2.2 Falta de implementación del voto electrónico como causal de nulidad

130. No se observa en este caso, cómo la falta de implementación total del voto electrónico haga nulo el acto de elección del gobernador del Meta, en tanto la imposibilidad de lograrlo no puede ser un ingrediente que pueda imputársele a este.

131. Nuevamente se hace referencia no a la falta de implementación, sino a que no se lograra en su totalidad, dado que del contenido del artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, se extrae que éste lo compone: i) la identificación del elector, elemento que conforme las pruebas que obran en el expediente, se ha puesto en marcha si bien no en la totalidad del territorio si en aquellas poblaciones de alto índice de riesgo de fraude, ii) la consolidación de datos a través de software y la publicación de los mismos, iii) la digitalización de las actas que aún se mantienen manuales para la consulta y presentación de reclamaciones y saneamientos, iv) la apertura del sistema para que los entes de control y auditores de sistemas puedan hacer seguimiento del escrutinio en tiempo real, entre otras herramientas que si bien no han materializado estaciones de votación (entendidas como aquellas terminales que reemplacen la tarjeta electoral), ello no quiere decir que sea el único mecanismo de tecnificación válido para tener que la Organización Electoral no ha implementado medios informáticos de tecnificación del proceso.

132. En todo caso, es el fin Constitucional del Estado Colombiano que el voto se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta, por lo que lo realmente importante es que se garantice tal cometido, dado que, si bien para ello se puede hacer uso de los medios tecnológicos, estos como su nombre lo indica

son **medios** para lograr el fin último y es **la concreción de la democracia participativa.**

133. Al respecto, no se debe olvidar, que en *"…el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar[los] resulta especialmente relevante* ***y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención****. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que "****no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención (…), si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible****"*[37]*.* Negrillas propias.

134. Entonces, si bien en el trámite de implementación total del voto electrónico en nuestro país ha tenido que superar varias barreras de índole presupuestal, logístico y de organización, ello no puede conllevar como pareciera entenderlo el demandante a que no se realicen las elecciones de forma regular hasta tanto se logre su consecución, en tanto ello haría ineficaz nuestra democracia participativa y conllevaría a la limitación, por no decir la negación del ejercicio al derecho fundamental de elegir y ser elegido.

135. Así, al no centrar el demandante su reproche en aspectos concretos en donde se pueda derivar que en el marco del proceso eleccionario se desconocieron los principios fundantes del ejercicio al voto, como lo es que sea libre y secreto, no se concluir la existencia de vicio alguno que haga nula la elección objeto de estudio por lo que se negará su prosperidad.

2.3.3 La Registraduría Nacional del Estado Civil, en el diseño del formulario E-11 no acató las indicaciones de la Resolución No. 1076 de 2019, expedida por el Consejo Nacional Electoral.

136. Al respecto, indicó que la RNEC desconoció la directriz impartida por el CNE frente al diseño del formulario E- 11, concretamente en la incorporación de la huella y firma del sufragante.

[37] Caso Castañeda Gutman (Corte IDH 2008b, párr. 159)

137. La norma que se aduce desconocida es el artículo 5 de la Resolución No. 1076 del 8 de mayo de 2019, que a la letra reza:

> *"**ARTÍCULO QUINTO: FORMULARIO E-11, ACTA DE INSTALACIÓN Y REGISTRO GENERAL DE VOTANTES:** La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de todas las medidas logísticas y administrativas necesarias para incorporar espacios en el formulario E11, para que los votantes firmen ese documento al momento de ejercer el derecho al voto.*
>
> *Igualmente se habilitará un espacio en el formulario E-11 para que los jurados tornen la huella dactilar de todos los votantes que quieran ejercer el derecho al voto.*
>
> *La omisión por parte de los jurados de mesa a solicitar de los votantes la firma y la huella, será informada a las autoridades competentes para las investigaciones a que haya lugar."*

138. Se debe resaltar, que la adopción de mecanismos para fortalecer la transparencia del proceso electoral, fue expedida por el CNE el 8 de mayo de 2019, es decir, cuando el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales ya había iniciado sus actividades.

139. Para la adopción y el cumplimiento de tales medidas, la RNEC a través del oficio GAF del 14 de junio de 2019, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la apropiación de más recursos en tanto la puesta en marcha de esta medida implicaba, entre otras la necesidad de reducir el número de votantes por mesa por cuanto tomar la huella y firma del elector aumenta los tiempos en el cumplimiento de las funciones de los jurados de votación, lo cual implica que:

> en promedio finaliza el ejercicio del voto en aproximadamente 3 minutos, con este nuevo procedimiento, es decir tomando la huella y la firma al elector, aumenta el tiempo casi en un minuto por cada ciudadano; lo anterior aunado a que cada elector le entregaran 4 tarjetas para escoger el candidato de su preferencia y en aquellos municipios que cuentan con Juntas Administradoras Locales, son 5 tarjetas las que se le entregan al ciudadano.
>
> 2. Es así que para implementar este nuevo procedimiento que estableció el Consejo Nacional Electoral es necesario **DISMINUIR LOS VOTANTES POR MESA, PASADO DE 350 A 300,** lo cual impacta el número de mesas pasando de 108.300 a 125.000 mesas, es decir 16.700 mesas de votación más.
>
> 3. El diseño del nuevo formulario Acta de Instalación y Registro de Votantes E-11, al involucrar en éste la huella dactilar y la firma, se incrementa en su número de hojas, así:

MESAS	Potencial de votantes	No. hojas E-11	Nuevo potencial de votantes	No. hojas E-11 con nuevo escenario
Regulares	350	7	300	32
Puesto censo	800	13	800	52
Corferias y Censo Cali	1.200	18	1.200	102

> 4. Al incrementar el número de mesas, incrementan en ese mismo número (16.700), todos los elementos constitutivos de los diferentes Kit electorales: Urnas, Cubículos, esferos, resaltadores, sobres electorales, Formularios, E-10, 11, E-14, E-17, y los de elementos como bolsas plásticas, cintas adhesivas, entre otros requeridos para estas mesas adicionales también; servicios como: Clasificación, empaque, transporte, custodia, entrega oportuna y en buen estado del kit, carpas, sillas y mesas para el Distrito.
>
> Por todas las razones expuestas, de manera atenta solicito autorizar a quien corresponda la adición de recursos por **CIENTO DOS MIL NOVECIENTOS SIETE MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL CIENTO SESENTA Y SEIS PESOS M/L ($ 102.907.365.166),** de conformidad con los oficios RDE- 088 del 11 de junio suscrito por la Registraduría Delegada en lo Electoral, GI- 0415 Radicado 114216 del 31 de mayo suscrito por la Gerencia de Informática, memorando Radicado 111309 del 28 de mayo suscrito por la Gerencia del Talento Humano y DRN- OCP 077 del 12 de junio de 2019 suscrito por la oficina de Comunicaciones y Presa , para cubrir las 16.700 mesas y los elementos adicionales e implementar las disposiciones del Consejo Nacional Electoral establecidas en la Resolución 1706 del 8 de mayo de 2019, en especial el nuevo diseño del formulario E-11, que involucra un mayor número de hojas y nuevos elementos en el kit electoral.

140. Esta petición fue atendida de forma negativa el 12 de julio de 2019 por la cartera ministerial, bajo el argumento que: *"…Por otro lado, como es de su conocimiento, el presupuesto de la actual vigencia se aprobó con serias dificultades para financiar gastos de inversión social, razón por la cual la alternativa constitucional para seguir amparando estos gastos, fue la expedición de una Ley de Financiamiento de conformidad con lo establecido en el artículo 347 de la Constitución Política, que pretendía recaudar recursos por $14 billones de pesos aproximadamente.*

En este sentido, la evolución del recaudo de estos ingresos no ha sido la esperada, instando al Gobierno Nacional a suspender $10 billones del PGN, medida que estrechó aún más los recursos disponibles y llevó a las entidades a replantear y priorizar sus gastos adaptándose al nuevo escenario fiscal.

Por lo anteriormente descrito, reiteramos nuevamente que no existen recursos disponibles que permitan atender necesidades adicionales para las elecciones de autoridades locales de 2019 y recurrimos nuevamente a sus buenos oficios para que optimicen los recursos ya aprobados y los prioricen en sus mejores usos en cumplimiento de su ordenamiento misional".

141. Si bien en este caso se intentaron ejecutar acciones tendientes a minimizar los riesgos electorales por suplantación de electores, también es cierto que ante la imposibilidad material de lograr el cumplimiento del diseño del formulario, hay que tener en cuenta que la decisión fue adoptada en el curso del proceso, lo cual fue un ingrediente determinante para su inaplicación por falta de contemplación en la planeación de la logística del proceso electoral.

142. No obstante ello, al igual que en el estudio del cargo anterior, la parte actora no demostró cómo esta situación impactó el proceso electoral cuestionado, es decir, no se logra determinar la existencia de nulidad bajo la falta de implementación de la medida mencionada, con un vicio de legalidad que conlleve inexorablemente a la exclusión del ordenamiento jurídico del E-26 GOB del Meta, por lo que se impone bajo el mismo racero del planteamiento aducido en el numeral 2.3.2 de este proveído, negar su prosperidad.

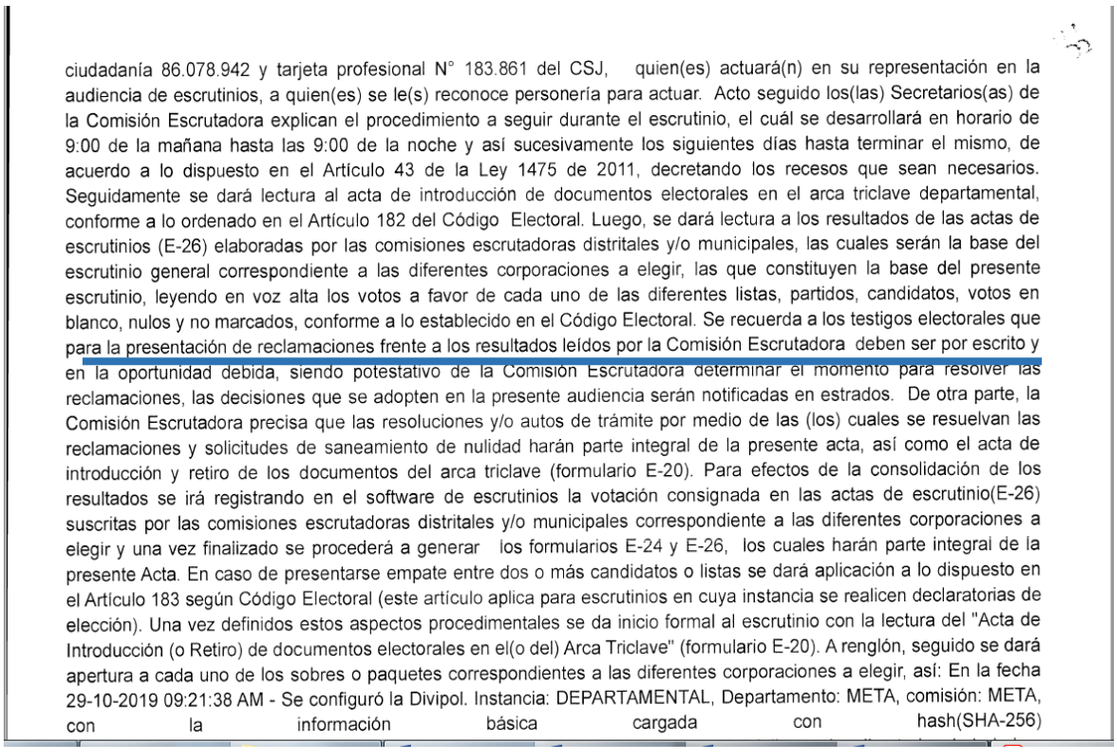
2.3.4 Desconocimiento del derecho de defensa del actor, al omitir la comisión escrutadora departamental, incluir en el acta general las reclamaciones presentadas por éste y no dar trámite ante el Consejo Nacional Electoral del recurso de apelación presentado.

143. Este reproche se fundamentó, en la presunta vulneración de los artículos 53 y 228 Constitucional porque no se respetó la primacía de la realidad sobre la formalidad, no se dio prevalencia al derecho sustancial al no darle trámite a la reclamación y la posterior apelación que el impugnante presentó en la audiencia de escrutinios de forma oral, aunado a que no se realizó grabación magnetofónica de ninguna naturaleza, que considera es lo mínimo que se debe hacer cuando hay audiencias orales. En este mismo punto, aseveró que se actuó contraviniendo el artículo 265 numerales 3 y 8 Superior porque se le quitó

la competencia al Consejo Nacional Electoral para declarar la elección, siendo que estaba pendiente de decidir el recurso de apelación.

144. Sea lo primero señalar, que la RNEC en su contestación de la demanda, aportó el AGE[38] en donde se estableció a folio No. 2 las reglas de la audiencia de escrutinios, en donde de forma expresa se señaló el procedimiento a seguir para que los legitimados por ley presentaran las reclamaciones y solicitudes de saneamiento conforme las ritualidades estatutariamente establecidas, dejando claramente señalado que una condición para el ejercicio de control, es que las mismas sean radicadas por escrito en las oportunidades para ello establecidas.

145. A continuación el texto del acta:



ciudadanía 86.078.942 y tarjeta profesional N° 183.861 del CSJ, quien(es) actuará(n) en su representación en la audiencia de escrutinios, a quien(es) se le(s) reconoce personería para actuar. Acto seguido los(las) Secretarios(as) de la Comisión Escrutadora explican el procedimiento a seguir durante el escrutinio, el cuál se desarrollará en horario de 9:00 de la mañana hasta las 9:00 de la noche y así sucesivamente los siguientes días hasta terminar el mismo, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 43 de la Ley 1475 de 2011, decretando los recesos que sean necesarios. Seguidamente se dará lectura al acta de introducción de documentos electorales en el arca triclave departamental, conforme a lo ordenado en el Artículo 182 del Código Electoral. Luego, se dará lectura a los resultados de las actas de escrutinios (E-26) elaboradas por las comisiones escrutadoras distritales y/o municipales, las cuales serán la base del escrutinio general correspondiente a las diferentes corporaciones a elegir, las que constituyen la base del presente escrutinio, leyendo en voz alta los votos a favor de cada uno de las diferentes listas, partidos, candidatos, votos en blanco, nulos y no marcados, conforme a lo establecido en el Código Electoral. Se recuerda a los testigos electorales que para la presentación de reclamaciones frente a los resultados leídos por la Comisión Escrutadora deben ser por escrito y en la oportunidad debida, siendo potestativo de la Comisión Escrutadora determinar el momento para resolver las reclamaciones, las decisiones que se adopten en la presente audiencia serán notificadas en estrados. De otra parte, la Comisión Escrutadora precisa que las resoluciones y/o autos de trámite por medio de las (los) cuales se resuelvan las reclamaciones y solicitudes de saneamiento de nulidad harán parte integral de la presente acta, así como el acta de introducción y retiro de los documentos del arca triclave (formulario E-20). Para efectos de la consolidación de los resultados se irá registrando en el software de escrutinios la votación consignada en las actas de escrutinio(E-26) suscritas por las comisiones escrutadoras distritales y/o municipales correspondiente a las diferentes corporaciones a elegir y una vez finalizado se procederá a generar los formularios E-24 y E-26, los cuales harán parte integral de la presente Acta. En caso de presentarse empate entre dos o más candidatos o listas se dará aplicación a lo dispuesto en el Artículo 183 según Código Electoral (este artículo aplica para escrutinios en cuya instancia se realicen declaratorias de elección). Una vez definidos estos aspectos procedimentales se da inicio formal al escrutinio con la lectura del "Acta de Introducción (o Retiro) de documentos electorales en el(o del) Arca Triclave" (formulario E-20). A renglón, seguido se dará apertura a cada uno de los sobres o paquetes correspondientes a las diferentes corporaciones a elegir, así: En la fecha 29-10-2019 09:21:38 AM - Se configuró la Divipol. Instancia: DEPARTAMENTAL, Departamento: META, comisión: META, con la información básica cargada con hash(SHA-256)

146. Esta precisión hecha por el secretario de la comisión escrutadora correspondiente, encuentra su sustento en lo normado por el artículo 192 del Código Electoral, el cual a la letra reza:

> *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…*

147. Quiere decir lo anterior, que en materia de reclamaciones, el artículo 192 del Decreto 2241 de 1986, establece que los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos[39] son los

[38] Acta general de escrutinios del 7 de octubre de 2019 proveniente de la Comisión Escrutadora General.
[39] Ver artículo 45 de la Ley 1475 de 2011, en lo referente a las diferentes modalidades de testigos electorales.

facultados para poner en conocimiento de las correspondientes autoridades electorales los errores en que éstas pudieron incurrir, entre otros, al momento de realizar el conteo y la consolidación de la votación.

148. En un primer acercamiento, tendríamos que el sujeto activo de las reclamaciones es calificado, limitándose únicamente a los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales, estos últimos definidos en el artículo 45 de la Ley 1475 de 2011, con lo cual quedaría excluido el Ministerio Público.

149. Sin embargo, esta normativa debe ser interpretada a la luz de la Constitución Política de 1991, la cual otorgó un rol especial a la Procuraduría General de la Nación, a quien le corresponde intervenir en los procesos adelantados por la autoridades administrativas en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, lo que se concreta en su función de intervención que se traduce en la presentación de reclamaciones motivado en defensa del interés general y la verdad electoral y no en un interés partidista o particular en favor de un candidato o campaña política.

150. Por lo que estas reclamaciones las puede instrumentar a través de solicitudes que pueden ser denominadas derechos de petición, constancias, solicitudes de revisión, etc., con la única condición, para que sean procedentes, que cualquiera que sea su denominación se subsuma en las causales de reclamación, se presente por escrito y dentro de la oportunidad correspondiente[40].

151. De otra parte, esta solemnidad en el trámite de escrutinio, no deviene de la mera liberalidad de los miembros de la comisión escrutadora, sino de la voluntad del legislador estatutario, quien en el trámite de las normas puede imponer condiciones razonables frente a la presentación de peticiones, las cuales para este caso es que sean por escrito, por quien se encuentra habilitado para ello, dentro de la oportunidad legalmente establecida.

152. Ahora bien, como lo señaló la agente del Ministerio Público, en el AGE se encuentra a folio 49, el reconocimiento del demandante como apoderado de uno de los demandantes, no obstante ello, no obra mención alguna de su intervención en el proceso.

153. Si bien es cierto, en el trámite de diligenciamiento de las peticiones alegadas por el actor pudieron dejarse las constancias de rigor, también es cierto que aun cuando la audiencia de escrutinio se delante de forma oral, ello no excluye el acatamiento de las reglas legalmente establecidas y que deben ser conocidas por quienes en ella intervienen, más aún cuando esto fue objeto

[40] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 3 de noviembre de 2016, M.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 50001-23-33-000-2015-00666-02

de reiteración por las autoridades que en ella intervienen en acatamiento de las ritualidades del proceso electoral.

154. De otra parte, no se observa que el accionante haya aducido una circunstancia especial que le impidiera radicar por escrito su petición ante los miembros de la comisión escrutadora, esto es, un hecho de fuerza mayor que le impidiera de forma razonada hacer uso de tal mecanismo. Así mismo, en el caso de existir medios de grabación de la diligencia, ellos demostrarían que hubo intervención, pero no podrían validarse como pruebas de la existencia del planteamiento de defensa, en tanto se reitera es una condición *sine qua non* de las reclamaciones que consten por escrito.

155. De lo anterior se extrae que, al no acreditarse los elementos propios para la presentación de reclamaciones conforme lo establece el artículo 192 del Código Electoral, no se advierte omisión alguna que pueda devenir en nulidad del acto de elección.

2.3.5 Violación del debido proceso al haberse declarado la elección sin que se resolviera el recurso de alzada propuesto, lo que hace que el E-27 sea ilegal.

156. Este cargo se deriva del anterior, en tanto el hecho de no haberse tramitado su reclamación por ser presentada de forma oral, hace que la elección sea espuria en tanto el competente para su declaración fuera el CNE.

157. Al igual que en el caso anterior, este cargo ha de ser despacho de forma negativa en tanto al no presentar de forma escrita la reclamación deviene en inexistente un recurso sobre un trámite que no nació a la vida jurídica.

158. Es importante resaltar, que la necesidad de presentar por escrito las reclamaciones, surge de la necesidad de contrastar que éstas coincidan con las causales taxativamente establecidas en los artículos 122, 164 y 192 del Código Electoral, normativa que, como se reseñó, establece que las mismas deban quedar plasmadas en un documento físico escrito para poder ser tramitadas.

159. A este punto, resulta oportuno mencionar, que no le compete a los miembros que componen las comisiones escrutadoras, modificar las reglas legalmente establecidas para la recepción y trámite de las peticiones de los legitimados en el marco del proceso electoral, dado que ello podría devenir en sanciones de tipo disciplinario y hasta penal, por el desconocimiento de las reglas que rigen su actuación. De cara a lo anterior, al igual que el cargo estudiado en el capítulo anterior, se negará la prosperidad de la presente solicitud.

2.3.6 El acto consignado en el E-26 GOB adolece de motivación y es contrario a la verdad al haber sido mutilado, lo que materializa la causal de falsedad consagrada en el artículo 275.3 de la Ley 1437 de 2011.

160. Este cargo tiene como fundamento, que al cotejar el folio penúltimo con el antepenúltimo existe una incoherencia en su contenido.

161. Al respecto se tiene, que al revisar el documento incorporado al expediente, del cual no hubo ninguna tacha de falsedad, se tiene que el mismo en los folios aducidos guarda consecutividad, esto es, señala que son 66 hojas siendo la penúltima la 65 y la antepenúltima la 64.

162. A su turno, no se observa que no exista coherencia en lo allí consignado frente al folio que le sigue, por el contrario el argumento de consolidación de información es consecuencial.

163. Respecto del vicio de falta de motivación, insistió que no tiene un soporte idóneo de su generación, creación, expedición y notificación en estrados.

164. Conforme las normas que rigen el proceso electoral, se tiene que el mismo, es el producto escalonado del proceso de escrutinio que se adelanta conforme las siguientes etapas preclusivas, así:

165. **Escrutinio de mesa o de los jurados de votación[41]:** el título VII capítulo I del código electoral, regula lo concerniente al proceso de escrutinio de mesa, en él se contempla que cuando finalice la jornada de votación, corresponde a los jurados de mesa abrir las urnas y proceder al conteo de la votación.

166. De la sumatoria total de la votación de cada mesa, debe quedar constancia en el acta correspondiente, esto es, el formulario E-14[42], en el cual debe reposar de manera clara y sin tachaduras el número de votos obtenidos por cada opción (candidato, partido, en blanco, no marcados y nulos).

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

[41] Artículo 136 ídem: recogidas las papeletas, los jurados procederán a hacer el escrutinio y a anotar en la correspondiente acta el número de votos emitidos en favor de cada lista o candidato.
[42] Del formulario E-14 se expiden tres ejemplares los cuales deben ser idénticos en su contenido y, dependiendo de su destino, se puede establecer su función, es así como el ejemplar de claveros va a ser el sustento del escrutinio zonal o auxiliar, el de delegados del Registrador Nacional, el cual es el que se digitaliza para su posterior publicación en la página web de la entidad y, el de trasmisión que es la base del preconteo y a su vez es el que finalmente se le entrega a los testigos electorales que los soliciten (ver artículo 41 de la Ley 1475 de 2011).

168. **Comisiones escrutadoras auxiliares y de los municipios no zonificados[43]:** corresponde a estas autoridades verificar el formulario E-14 proveniente de los jurados de votación, esto con el fin de verificar si éstos tienen tachaduras o enmendaduras, caso en el cual deberán proceder al recuento de la votación y, de no estar suscrito ningún ejemplar, por al menos dos jurados de votación, proceder a la exclusión de la mesa[44].

169. Los resultados obrantes en el formulario E-14 se procede a trascribirlos en el formulario E-24, acta que contiene la información mesa a mesa de cada puesto de votación que comprende el escrutinio de la comisión respectiva. El resultado de la consolidación de la información que reposa en los formularios E-24 genera el formulario E-26 que declara la respectiva elección.

170. De todas las circunstancias ocurridas en el marco del proceso de escrutinio, se deja constancia en un acta general[45].

171. **Comisiones escrutadoras distritales y de los municipios zonificados:** Para este escrutinio se debe verificar el formulario E-26 parcial de la comisión predecesora, los cuales son la fuente de generación del E-24 distrital o municipal y posterior E-26. Este mismo procedimiento se debe seguir para la comisión escrutadora departamental o general[46] que es la que en este caso declaró la elección.

172. Esta actuación por instancias es la motivación del acto enjuiciado, la cual se muestra de forma consolidada ilustrando quien fue el candidato con el mayor número de votos que merece la credencial de gobernador, en este caso se muestra que es el señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona.

173. En el caso del acto electoral, su motivación la hace el respaldo popular expresado en las urnas, caso en el cual, solo podrá ser envestido de la condición de mandatario cuando a su nombre le corresponde el mayor número de votos, como ocurren en este caso.

174. Por manera que, no se advierte el vicio alegado por la parte actora en lo que hace al E-26 GOB del gobernador del Meta.

---

[43] Ley 1475 de 2011, artículo 42. De las comisiones escrutadoras. Los miembros de las comisiones escrutadoras deberán estar en la sede del escrutinio desde las tres y media (3:30) de la tarde del día de la votación, activarán la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales que no se hayan introducido en el arca triclave al empezar el escrutinio, verificarán cuidadosamente la hora y el estado de los mismos al ser recibidos, de todo lo cual se dejará constancia en el acta de introducción que suscriben los claveros.
Si faltaren pliegos de los corregimientos, inspecciones de policía o sectores rurales, la comisión escrutadora no podrá concluir el escrutinio antes de vencerse el mayor de los términos de distancia fijados por el Registrador Nacional del Estado Civil para el respectivo municipio.
PARÁGRAFO. Las Comisiones Escrutadoras, según el caso, entregarán a un testigo por partido, movimiento político o grupos significativo de ciudadanos, en medio físico o magnético, una copia de las actas parciales de escrutinio en cada jornada. Para iniciar la nueva jornada la Comisión Escrutadora, verificará junto con los Testigos Electorales, que los datos parciales de escrutinio coincidan con la información entregada en la jornada anterior.
De igual manera, las Comisiones Escrutadoras deberán entregar, según el caso, en medio físico o magnético, una copia del acta final de escrutinio.
[44] Ver artículos 163 del código electoral y artículo 5 de la Ley 163 de 1994.
[45] Artículo 170 ibídem: De todos los actos del escrutinio distrital o municipal se extenderá un acta general que será firmada por los miembros de la comisión y por el respectivo Registrador.
[46] Lo concerniente a este escrutinio se encuentra en el título VII capítulo V del código electoral.

2.4 Conclusión

175. Así las cosas, al no prosperar alguno de los argumentos expuestos por el demandante para desvirtuar la presunción de legalidad del acto que declaró la elección del señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona como Gobernador del Meta, se impone mantener incólume el E-26 GOB del 15 de noviembre de 2019, proferido por la comisión escrutadora general.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la nulidad del acto de elección del señor Juan Guillermo Zuluaga Cardona como Gobernador del Meta, para el período 2020-2023, contenido en el formulario E-26 GOB de 15 de noviembre de 2019, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría remítase al Consejo Nacional Electoral, copia de la presente sentencia y de los documentos aportados por el demandante, referente a los hechos que pueden constituir actos de campaña anticipada, conforme la parte motiva de este proveído.

TERCERO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada
Aclara voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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