



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 25000-23-41-000-2023-01627-02
Demandante: LUIS CARLOS DOMÍNGUEZ PRADA
Demandados: NATALIA ANDREA ROMERO RUBIANO Y OTROS – EDILES DE LA LOCALIDAD DE SUMAPAZ, BOGOTÁ D. C., PERIODO 2024-2027

Tema: Causal de nulidad de trashumancia – artículo 275, numeral 7 de la Ley 1437 de 2011 – presupuestos para su configuración

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 31 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda de nulidad electoral promovida contra el acto de elección de los ediles de la localidad de Sumapaz, de Bogotá D. C., periodo constitucional 2024-2027.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. El señor Luis Carlos Domínguez Prada, en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral¹, consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el acto de elección de Natalia Andrea Romero Rubiano, Yeni Lised Pulido Herrera, Emilio Rico Chaves, Richard Gustavo Villalba Vaquero, Duber Esneyder Dimaté Mora, José Sarney Parra Adames y Juan Sebastián Montañez Romero, como ediles de la localidad de Sumapaz, de Bogotá D. C., para el periodo constitucional 2024-2027, contenido en el formulario E-26 JAL del 2 de noviembre de 2023. En la demanda se elevaron las siguientes pretensiones:

Se declare la NULIDAD con el consecuente efecto legal de repetirse la elección,

¹ La demanda fue radicada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 4 de diciembre de 2023, según consta en el índice 3 del expediente digital de primera instancia registrado en SAMAI.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

del ACTA DE ESCRUTINIO ZONAL COMISIÓN 20 SUMAPAZ JAL de la Comisión Escrutadora de la Registraduría Nacional de Estado Civil del 2 de Noviembre de 2023, que declaró electos en el debate del 29 de octubre de 2023 como EDILES de la Localidad para el período 2024-2027, a los siguientes candidatos (...).

1.2. Hechos relevantes

2. Como fundamentos fácticos de las pretensiones narró, en síntesis, los siguientes:

3. Sostuvo que, varios meses antes de celebrarse las elecciones para autoridades regionales, llevadas a cabo el 29 de octubre de 2023, en la localidad de Sumapaz, se observó un «inusitado» movimiento de vehículos con numerosas personas que ingresaron a la localidad para inscribirse sin tener residencia allí, además de que se inscribieron candidatos a ediles que no tenían arraigo en el lugar.

4. Por la situación descrita, el representante del Comité Distrital de la coalición Pacto Histórico y el señor Gabriel Becerra Yáñez² emitieron sendos comunicados en los que advirtieron a la opinión pública acerca de una posible trashumancia electoral.

5. Señaló que, el 9 de octubre de 2023, el señor Becerra Yáñez presentó un derecho de petición ante la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), para que informara acerca del censo electoral de la localidad y la inscripción de cédulas en Sumapaz, para las elecciones del 29 de octubre de 2023.

6. En respuesta a la petición, se indicó que «la exclusión de inscritos por violación de las condiciones que deben cumplir los interesados, entre ellas, residir en el respectivo municipio como se presume bajo juramento declaran los inscritos, es de competencia del Consejo Nacional Electoral mediante procedimiento breve y sumario» (sic).

7. Asimismo, la RNEC relacionó la variación de trámite de inscripción de cédulas de ciudadanía para las elecciones de Congreso, presidente y vicepresidente de la República, para el año 2022, y para las elecciones de autoridades locales de 2023, en los puestos de votación solicitados con el respectivo porcentaje.

8. Aseguró que, en el puesto de Santa Rosa, el más cercano a la zona urbana de Bogotá D. C., el aumento de la inscripción de cédulas entre las elecciones de 2022 y 2023, fue de 1047%; en el de Betania, de 686% y en el de Nazareth del 359%.

9. Refirió que la Defensoría del Pueblo, el 10 de octubre de 2023, ofició a la directora de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, en el que informó acerca de la alerta temprana 030 de 2023, en la cual se señaló a Sumapaz en «situación de riesgo extremo», por lo que exigió a las autoridades electorales, policiales y militares que tomaran medidas inmediatas para investigar y

² En la condición de representante a la Cámara.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

prevenir el trasteo de votos.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

10. La parte actora señaló como vulnerados los artículos 64 del Acto Legislativo 01 de 2023 y 275, numeral 7 de la Ley 1437 de 2011.

11. Para el efecto, adujo que el acto de elección demandado es nulo, por cuanto se inscribieron ciudadanos para votar en Sumapaz, que no residían en esa localidad, pues provenían de otros municipios aledaños.

12. Aunado a lo anterior, expuso que varios de los candidatos a edil tampoco residían en la localidad de Sumapaz.

13. Adujo que las irregularidades relacionadas con la inscripción de cédulas fueron puestas en conocimiento de las autoridades civiles, políticas y electorales, distritales y nacionales, previamente a la realización de las elecciones del 29 de octubre de 2023, sin que se adoptaran las medidas para evitar la ocurrencia de la trashumancia.

1.4 Contestación de la demanda

1.4.1. Consejo Nacional Electoral

14. Mediante apoderado, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no tuvo injerencia o intervención alguna en el proceso de inscripción de cédulas ni en las etapas electoral y poselectoral.

1.4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

15. A través de apoderado, el organismo intervino en el sentido de señalar que las actividades desarrolladas en las elecciones se enmarcaron en las funciones asignadas en la ley. Por ello, la presunta causal de nulidad relacionada con la inscripción irregular de votantes en la localidad de Sumapaz no puede ser atribuida a la RNEC, comoquiera que no adelanta funciones de carácter policivo, frente al control y prevención de la trashumancia.

16. Con fundamento en lo expuesto, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.4.3. Demandados

17. No contestaron la demanda.

1.5. Actuación procesal en la primera instancia

18. Mediante auto del 11 de diciembre de 2023³, el magistrado ponente del

³ Índice 4 del expediente digital de primera instancia registrado en SAMAI.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A inadmitió la demanda, por cuanto no se acreditó el envío del libelo junto con los anexos a los demandados, en forma simultánea, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 162, numeral 8 de la Ley 1437 de 2011.

19. Por auto del 29 de enero de 2024⁴, se rechazó la demanda, en atención a que no fue subsanada en debida forma. Una vez apelada la decisión, fue revocada a través de proveído del 7 de marzo de 2024, razón por la cual se admitió la demanda por auto del 18 de marzo de ese año⁵ y se negó la medida cautelar de suspensión provisional, en razón a que los medios de prueba aportados hasta esa etapa procesal no eran suficientes para acreditar la ocurrencia de la trashumancia, conforme con los parámetros definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

20. A través de auto del 4 de octubre de 2024⁶, se dispuso el trámite de sentencia anticipada; en consecuencia, se fijó el litigio, se decretaron pruebas en el asunto y se corrió traslado para alegar de conclusión.

21. El litigio se fijó en los siguientes términos:

El Tribunal deberá determinar si la elección de los miembros de la Junta de Administradora Local de Sumapaz se ajusta a la legalidad.

En tal sentido, deberá establecer si en su elección se configuró la causal No. 7 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto en los términos de la demanda se presentó el fenómeno de la trashumancia (sic).

1.6. Sentencia de primera instancia

22. A través de sentencia del 31 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A declaró no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil y negó las pretensiones de la demanda. Como fundamento de esta última decisión expuso, en resumen, lo siguiente:

23. Luego de citar el marco normativo y jurisprudencial de la causal de nulidad de trashumancia, hizo el análisis de las pruebas allegadas al proceso. Asimismo, en cuanto al concepto de residencia electoral, indicó que es el lugar en el que se encuentra registrado un ciudadano habilitado por la Constitución Política y la ley para ejercer el derecho al voto, que puede predicarse por la relación del votante con el lugar en el que habita, de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio, y/o posee alguno de sus negocios o empleo. Además, la residencia electoral es única y, para los efectos de lo establecido en el artículo 316 constitucional, se presume que es aquella en la que se encuentra registrado el votante en el censo electoral.

⁴ Índice 10 *ibidem*.

⁵ Índice 26 *ibidem*.

⁶ Índice 50 *ibidem*.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

24. Advirtió que para desvirtuar la presunción de residencia electoral se debe probar, de forma concurrente y simultánea, que i) el presunto trashumante no es morador del respectivo municipio; ii) no tiene asiento regular en este; iii) no ejerce allí su profesión u oficio, y iv) tampoco posee algún negocio o empleo, para lo cual, a su vez, se debe acreditar que tiene esos vínculos respecto de otro lugar, diferente al relacionado con la residencia electoral.

25. Posteriormente, relacionó las pruebas incorporadas al proceso en auto del 4 de octubre de 2024, así:

«1. Comunicados del Comité Político Distrital del Pacto Histórico y del representante a la Cámara Gabriel Becerra a las autoridades competentes sobre las irregularidades presentadas.

2. Derecho de Petición del H. R. Gabriel Becerra a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3. Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil al Derecho de Petición del H. R. Gabriel Becerra.

4. Respuesta de la Alcaldía Local de Sumapaz a la solicitud de información del congresista Gabriel Becerra, remitiendo el Acta del P. M. U. instalado el 29-XI en la localidad.

5. Oficio del Delegado para la Prevención de Violaciones de la Defensoría del Pueblo al Ministerio del Interior, solicitando acciones urgentes sobre las irregularidades denunciadas en Sumapaz».

26. Señaló que, de los medios de convicción obrantes en el expediente, no era posible determinar que en la localidad de Sumapaz se haya presentado el fenómeno de trashumancia, para las elecciones del 29 de octubre de 2023.

27. Indicó que la parte actora tenía la carga de desvirtuar la inscripción de las cédulas de ciudadanía que, en su concepto, correspondía a trashumantes. No obstante, no allegó prueba alguna para demostrar la causal de nulidad invocada.

28. Advirtió que, a pesar de que no desconocía las irregularidades denunciadas por algunas colectividades políticas y la Defensoría del Pueblo, relacionadas con un movimiento excesivo de personas que, supuestamente, no residían en la localidad de Sumapaz y que inscribieron su cédula de ciudadanía para ejercer su derecho al voto, lo cierto es que no demostró cuáles personas no residentes votaron, ni señaló la zona, puesto y mesa en donde ocurrió la anomalía.

29. En ese orden, sostuvo que ni siquiera se encuentran individualizados los presuntos trashumantes.

30. Asimismo, debía demostrar: i) qué personas no residentes en el respectivo municipio se inscribieron para sufragar en él, (ii) que estas efectivamente hayan votado y que (iii) sus votos tuvieron incidencia en el resultado de la contienda electoral; lo cual tampoco se probó en el expediente.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

1.8. El recurso de apelación

31. El demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

32. Consideró que ningún demandante, en cualquier circunscripción electoral, puede allegar los medios de convicción para demostrar la configuración de la trashumancia, pues, se trata una «prueba imposible».

33. Advirtió que las afirmaciones contenidas en los hechos de la demanda son «indefinidas», razón por la cual no requieren prueba y se traslada la carga probatoria al demandado, toda vez que está en mejor posición de aportar los elementos necesarios para desvirtuarlas.

34. Insistió en que un numeroso grupo de inscritos para votar en la localidad de Sumapaz, en las elecciones del 29 de octubre de 2023, no tenían residencia o arraigo en ese lugar.

35. Manifestó que los inscritos no residentes son alrededor de mil quinientos, por lo que demostrar que no eran moradores de la localidad o que no tenían asiento regular en ella, ni ejercían profesión u oficio y que tampoco tenían algún negocio o empleo, se trata de una «prueba diabólica».

1.9. Actuación procesal en segunda instancia

36. Mediante auto del 19 de diciembre de 2024, el magistrado ponente de la Sección Quinta del Consejo de Estado: (i) admitió el recurso de apelación; (ii) ordenó a la Secretaría de la Sección correr traslado a la parte contraria por el término de 3 días; (iii) dispuso que, una vez vencido el plazo anterior, permaneciera el expediente en Secretaría por otros 3 días para que las partes presentaran alegatos de conclusión y (iv) dejar el expediente a disposición del Ministerio Público con el fin de que rindiera concepto dentro de los 5 días siguientes.

1.10. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.10.1. Demandante

37. Alegó de conclusión para reiterar que las afirmaciones contenidas en los hechos de la demanda son indefinidas, por lo que la carga probatoria le corresponde a la parte demandada.

38. Asimismo, se refirió al concepto del Ministerio Público, en primera instancia, en cuanto a que los movimientos políticos y la Defensoría del Pueblo alertaron a las autoridades competentes acerca de los hechos anómalos que se presentaron en la localidad de Sumapaz, relacionados con la masiva inscripción de ciudadanos para votar en las elecciones del 29 de octubre de 2023.

39. Indicó que, con base en ese mismo concepto, la RNEC no hizo el cruce de la información de las cédulas de ciudadanía inscritas, con las distintas bases de datos



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

para corroborar la inscripción irregular de aquellas.

1.10.2. Demandados

40. A través de apoderado, los demandados presentaron escrito de alegaciones finales, en el que indicaron que se debían probar las afirmaciones relacionadas con la ocurrencia de votos transeúntes, pues, el solo hecho de percibir un aumento inusual de ciudadanos que concurrieron para inscribir su cédula de ciudadanía con el fin de ejercer su derecho al voto, no configura la causal de nulidad invocada.

41. Sostuvieron que la residencia electoral es una presunción legal que admite prueba en contrario, la cual solo se puede «revocar» si se demuestra, mediante un procedimiento breve y sumario, que el inscrito no reside en el municipio y que se encuentra registrado en las bases de datos de otro ente territorial.

42. Advirtieron que no se aportó un listado de las personas que se consideraban trashumantes, con la respectiva identificación, y que efectivamente hubieran votado.

43. Expusieron que la manifestación referente a que el desplazamiento de varios vehículos en forma inusual y el aumento significativo de personas para inscribirse a votar constituye un hecho notorio y que, por lo tanto, no requiere prueba, desconoce el artículo 4 de la Ley 163 de 1994, que establece la presunción de residencia electoral.

1.10.3. Registraduría Nacional del Estado Civil

44. Alegó de conclusión en el sentido de reiterar que al organismo no le corresponde determinar la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía, ya que la competencia para ello está radicada en el Consejo Nacional Electoral, razón por la cual pidió que se declare probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.11. Concepto del Ministerio Público

45. La señora agente delegada ante esta corporación solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, para cuyo efecto advirtió que los temas relacionados por el demandante constitutivos de trashumancia electoral no se tratan de afirmaciones indefinidas, por cuanto eran determinables en el tiempo, modo y lugar, pues, de hecho, allegó algunos medios de prueba para corroborar sus manifestaciones.

46. Adujo que, si bien el actor envió un mensaje generalizado sobre la consumación del fenómeno de la trashumancia, en las elecciones del 29 de octubre de 2024, respecto de la elección de los ediles de la localidad de Sumapaz, es claro que no enlistó el número ni el nombre de los ciudadanos que no eran residentes en el territorio y que se inscribieron para sufragar en este. Sobre el punto, advirtió que la simple mención de la ocurrencia de la anomalía no se constituye como un instrumento de persuasión contundente en el tránsito de votantes.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

47. Igualmente, indicó que tampoco se constató qué personas inscritas votaron, y menos que esos votos hayan tenido incidencia en el resultado electoral⁷.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

48. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 31 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, de conformidad con lo establecido en los artículos 150⁸ y 152 numeral 7, literal a) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁹, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 434 de 2024, de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Cuestión previa

49. El apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó ante esta corporación que se declare probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

50. Al respecto, se tiene que, en la sentencia apelada, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, se negó el medio exceptivo propuesto, razón por la cual no hay lugar a emitir pronunciamiento en esta instancia procesal acerca de la nueva solicitud de la entidad, comoquiera que ya fue objeto de decisión.

⁷ En el concepto, la delegada del Ministerio Público se refirió a la supuesta falta de arraigo de los ediles de Sumapaz con esa localidad, es decir, que no tenían las condiciones de domiciliados en el territorio, pero se advierte que esa censura no fue planteada en el recurso de apelación.

⁸ ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

⁹ Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. «Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:

(...)

a) De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes **municipales** y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. **Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular**, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración;



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

2.3. Problema jurídico

51. Corresponde a esta Sección resolver, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia proferida del 31 de octubre de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda.

52. Para el efecto, se deberá establecer si, como lo sostiene el demandante, los hechos en los que se sustenta la causal de nulidad invocada no requieren probarse, por tratarse de afirmaciones indefinidas, y a partir de ello, determinar si, en el presente asunto, se configuran los presupuestos para acreditar el referido vicio, de acuerdo con lo definido sobre el particular por la jurisprudencia de esta corporación.

2.4. Marco jurídico de la trashumancia electoral

53. Según lo ha señalado la jurisprudencia de la Sección Quinta¹⁰, la trashumancia electoral consiste en «la acción de inscribir la cédula para votar por un determinado candidato u opción política en un lugar distinto al que se reside o en el que se encuentre un verdadero arraigo o interés». El objetivo de la causal es el respeto de la autodeterminación de los ciudadanos en la resolución de los asuntos propios y que sean estos quienes decidan sus autoridades y demás cuestiones inherentes al proceso de elección, con sustento en los principios rectores que, entre otros aspectos, buscan asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

54. Asimismo, se ha indicado que, para entender el fenómeno de la trashumancia electoral, es necesario remontarse a la Ley 6° de 1990, que, entre otras disposiciones, modificó los artículos 76 y 77 del Código Electoral (D.2241/86), en el sentido de precisar: «[a] partir de 1988 el ciudadano sólo (sic) podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral. Permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo (...) mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar».

55. Por su parte, el artículo 316 de la Constitución Política de 1991, establece: «en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio», lo cual impone un vínculo necesario entre la votación a realizar y la residencia del sufragante, que, al mismo tiempo, prohíbe la inexistencia de esa relación.

56. Desde la sentencia del 28 de enero de 1999¹¹, esa situación fue enmarcada como una causal de nulidad de los actos electorales bajo la modalidad de falsedad en los registros electorales prevista en el numeral 2.º del artículo 233 del Decreto 01 de 1984. En la providencia se precisó que el acto electoral es nulo por trashumancia electoral si se demostraba el cumplimiento de los siguientes

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 9 de mayo de 2017, rad. 11001-03-28-000-2014-000112-00, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 28 de enero de 1999, rad. 2125, MP Mario Alario Méndez.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

requisitos: (i) que personas no residentes en el respectivo municipio se inscribieron para sufragar en él, (ii) que estas efectivamente hayan votado y que (iii) sus votos tuvieran incidencia en el resultado de la contienda electoral.

57. En forma posterior, en la sentencia del 22 de mayo de 2008, la Sección Quinta¹² introdujo el sistema de distribución ponderada para efectos de calcular la afectación o incidencia de los votos trashumantes en el resultado de la elección.

58. Con la Ley 1437 de 2011 se reguló la trashumancia electoral en el artículo 275.7 como una causal autónoma de nulidad electoral, según la cual, los actos de elección son nulos «tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción». No obstante, los requisitos para su configuración siguen siendo aquellos determinados por la Sección desde 1999.

59. Para que prospere el cargo de nulidad de trashumancia electoral, esta Sala ha indicado que se deben seguir las reglas ya mencionadas, es decir, acreditar i) que personas no residentes en el respectivo municipio se inscribieron para sufragar en él, (ii) que estas efectivamente hayan votado y que (iii) sus votos tuvieron incidencia en el resultado de la contienda electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 del CPACA.

60. En cuanto al concepto de residencia con fines electorales, el artículo 316 de la Constitución Política no trajo una definición sobre el punto, por lo que es necesario acudir a otras disposiciones¹³.

61. Así, se encuentra el artículo 183 de la Ley 136 de 1994, según el cual se entiende por residencia, para los efectos establecidos en el artículo 316 de la Constitución Política, el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo. Igualmente, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 163 de 1994, «la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral».

62. En la norma se previeron otras situaciones adicionales que se desprenden de la residencia, pues se incluyen algunas como el lugar donde la persona «posee alguno de sus negocios o empleo»¹⁴.

63. En la sentencia del 9 de febrero de 2017¹⁵, la Sala indicó que la redacción de la norma legal conecta cada uno de los escenarios enunciados a través de una conjunción disyuntiva, esto es, por medio del vocablo «o», lo que significa que cada hipótesis se distingue como una forma de residencia electoral autónoma y, al mismo tiempo, implica que con cualquiera se puede acreditar el requisito que habilita al ciudadano para sufragar en el respectivo municipio.

¹² Rad. 11001-03-28-000-2006-00119-00(4060-4068), MP Filemón Jiménez Ochoa.

¹³ Reiteración de la tesis planteada en la sentencia del 18 de noviembre de 2021, exp. 76001-23-33-000-2019-01203-01, MP Rocío Araújo Oñate.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 9 de febrero de 2017, rad. 2014-00112-00, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁵ *Ibidem*. Reiterada en sentencia del 30 de septiembre de 2021, rad. 11001-03-28-000-2020-00013-00, MP Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

64. Por su parte, la Ley 163 de 1994, en su artículo 4º, preceptuó sobre la residencia electoral, lo siguiente:

Artículo 4o. residencia electoral. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.

Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para los efectos del inciso final de este artículo, los residentes y nativos del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrán votar en todas las elecciones de 1994 con la sola presentación de la cédula de ciudadanía.

65. De acuerdo con lo anterior, se ha entendido que se incorporó al ordenamiento una presunción de residencia electoral, que recayó sobre aquella que informara el ciudadano al inscribir su cédula, en tanto lo hace bajo la gravedad del juramento.

66. Esta Sección¹⁶, luego de hacer un recuento desde 1999 sobre los distintos avances jurisprudenciales en materia de trashumancia electoral y con el referente legal precitado, señaló que para su configuración, durante el curso del proceso de nulidad electoral se debe demostrar, además de que el presunto trashumante no es habitante o que no tiene asiento en el respectivo municipio, que tampoco tiene algún otro vínculo del que se pueda desprender la residencia electoral, situación que no es ajena a los jurados de votación, ya que, aunque el artículo 101 del Código Electoral les permite sufragar en la misma mesa en la que ejercen su función, ello no los habilita a sufragar por fuera del respectivo municipio del que sean residentes, ya que ello equivaldría a una modalidad de trashumancia¹⁷.

67. Por ello, se concluyó que para desvirtuar la presunción de residencia electoral a que se refiere el precepto legal de la Ley 163 de 1994, se debe probar, de forma concurrente y simultánea, que: (i) el presunto trashumante no es morador del respectivo municipio; (ii) no tiene asiento regular en el mismo; (iii) no ejerce allí su profesión u oficio y (iv) no posee algún negocio o empleo.

68. En ese sentido, teniendo en cuenta que el votante puede escoger una de entre las varias formas de residencia electoral admitidas por la ley y jurisprudencia reseñadas al momento de registrar su cédula de ciudadanía bajo la gravedad de juramento, cuando se pretende controvertir dicha decisión personal con fines de

¹⁶ Sentencia del 9 de febrero de 2017, rad. 2014-00112, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁷ *Ibidem*



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

nulidad electoral, se debe satisfacer la carga de probar que el sufragante no se encuentra en ninguna de las situaciones que lo habilita para votar en la circunscripción en que lo hizo.

69. Por lo tanto, la Sala¹⁸ ha indicado que los reportes que pueden ofrecer los diferentes órganos del Estado no permiten establecer con total certeza la convergencia o la ausencia de todas las referidas opciones de residencia electoral, pero sí ofrecen un indicio significativo frente a la presencia de la irregularidad y entendió, aunque tratándose de trashumancia internacional y guardadas las debidas proporciones, que la ausencia de registros acompañados de información de la cédula en otro territorio a aquel en que votó, sugiere en conjunto que se trata de una manifestación irregular en las urnas por esta causal, así:

Registros migratorios o trámites ante cuerpos diplomáticos–, acompañado de otros factores cualitativos, como el hecho de figurar en bases de datos del orden interno –v. gr. Sisbén y RUV– o el hecho de la inscripción de la cédula entre el 9 de marzo de 2013 y el 9 de enero de 2014 –víspera de las elecciones de 9 de marzo de 2014– más bien sugiere que esta última encubre motivos de trashumancia electoral. Sin embargo, es algo que debe ser analizado caso a caso y en perspectiva conjunta con todos los elementos de prueba que obran en el plenario

70. Por consiguiente, sostuvo que resultaba aplicable el artículo 165 del Código General del Proceso, en virtud de la integración normativa dispuesta en el artículo 306 del CPACA, norma que estipula que el «indicio» es un medio de prueba y precisó el alcance de esta figura, bajo el hecho de que, a través de este, aunque no se puede demostrar directamente la prueba de la trashumancia, ello no implica que su valor dentro del proceso sea limitado, pues «(...) no por el hecho de ser indirecta o indiciaria, una prueba resulta insuficiente para generar la plena convicción del juzgador sobre la ocurrencia de ciertos hechos. Al contrario, el Legislador y la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa del país han admitido de entrada que los indicios son medios de prueba, al igual que los demás».

2.5. Caso concreto

71. En criterio de la parte actora, se debe declarar nulo el acto de elección de los ediles de la localidad de Sumapaz, de Bogotá D. C., para el periodo constitucional 2024-2027, por haber incurrido en la causal de nulidad de trashumancia electoral.

72. El recurso de apelación se contrae a señalar que los hechos relacionados con la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía, en la localidad de Sumapaz, son afirmaciones indefinidas y, en esa medida, no requieren prueba, aunado a que es imposible demostrar dicha anomalía respecto de la residencia o arraigo de, aproximadamente, mil quinientas personas que se inscribieron y votaron en la referida localidad.

73. Para resolver el cargo de nulidad de trashumancia, se precisa, en primer término, que, de conformidad con el artículo 139 del CPACA, se impone al demandante la carga de precisar en qué etapas o registros electorales se presentan

¹⁸ *Ibidem*.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección, ello, en atención al principio de justicia rogada que rige la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

74. Esta Sección ha sostenido que la parte actora, tratándose anomalías en la votación y los escrutinios, no puede limitarse a señalarlas en forma genérica en la demanda, para que sea el juez, en el desarrollo del proceso, quien las descubra, toda vez que el medio de control de nulidad electoral no está concebido con esa finalidad. Al respecto, se tiene lo siguiente¹⁹:

(...) la Sala reitera que los demandantes no pueden limitarse a plantear hechos genéricos, abstractos, es decir sin precisión en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, bajo la consideración de que el juez en el curso del proceso debe establecerlos de manera concreta, así tenga que realizar una investigación que cubra el proceso electoral realizado en toda o parte de la respectiva circunscripción electoral. El proceso electoral no se puede utilizar para descubrir, mediante investigación, hechos irregulares ocurridos con motivo de determinadas elecciones o nombramientos, sino para corroborar, comprobar que efectivamente los ya descubiertos, concretos y determinados por el demandante tuvieron ocurrencia.

75. A lo anterior, se suma que la falta de determinación de las irregularidades o vicios quebranta el derecho de defensa de los demandados electos, e implicaría que el juez deba auscultar, de manera oficiosa, los registros afectados, ejercicio analítico que le está prohibido, como lo ha sostenido esta Sala de decisión, en los siguientes términos²⁰:

La determinación de cargos, que como se vio es una clara manifestación del principio de justicia rogada, no se concibió para obstruir el acceso a la Administración de Justicia, sino para conciliar ese principio constitucional con el del debido proceso y el derecho a la defensa de la parte demandada, y con la prohibición al juez de lo contencioso administrativo de emitir fallos de oficio. Sería absurdo suponer que a los demandantes les bastaría con apenas señalar que hubo irregularidades en la votación y los escrutinios, para que el juez se viera impelido a hacer una búsqueda oficiosa e interminable de inconsistencias en los documentos electorales, ya que por más esfuerzos que hiciera la parte demandada, su defensa nunca podría ser idónea debido a que solamente hasta la sentencia, cuando se asigne el mérito probatorio a cada medio de prueba, los elegidos por voto popular tendrían certeza de cuáles son los casos de falsedad. (Negritas fuera de texto)

76. En ese orden, con el fin de garantizar el derecho de defensa y contradicción del demandado, se torna indispensable que se señalen con precisión las inconsistencias que son constitutivas de trashumancia electoral.

77. Se reitera que, según el criterio de la Sala de asuntos electorales, «[p]ara que prospere el cargo se debe acreditar: (i) que personas no residentes en el respectivo

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 4 de marzo de 2005, rad. 27001-23-31-000-2003-00759-01(3204), MP Darío Quiñonez Pinilla, reiterada en sentencia del 23 de enero de 2025, rad. 44001-23-40-000-2024-00012-01, MP Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 19 de septiembre de 2009, rad. 250002324000201200075-01.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

municipio se inscribieron para sufragar en él; (ii) que éstas, efectivamente hayan votado y (iii) que sus votos tuvieron incidencia en el resultado de la elección»²¹.

78. Ahora bien, tal como se indicó en la sentencia apelada, las pruebas relacionadas por el demandante, tendientes a acreditar la trashumancia en la localidad de Sumapaz, no cumplieron con los presupuestos fijados por la jurisprudencia de la sección para tal efecto.

79. Con la demanda, se aportaron las siguientes:

a) Comunicado a la «opinión pública y a autoridades competentes», emitido por el comité político distrital de la coalición Pacto Histórico y del representante a la Cámara Gabriel Becerra Yañez, acerca de la «consumación de hechos que presuntamente configuraban delitos electorales como tránsito de electores, constreñimiento al sufragante y compra de votos en la localidad de Sumapaz.

b) Petición presentada por Gabriel Becerra Yañez, representante a la Cámara, el 9 de octubre de 2023, dirigida a la RNEC y al CNE, en la que solicitó:

PRIMERA. ALLEGAR en los términos que establece la ley, el CENSO electoral que haya quedado establecido para la Localidad de Sumapaz – Bogotá DC, en el marco de las elecciones territoriales del 2023.

SEGUNDA. ENTREGAR de manera detallada la relación de cada uno de los puestos de Votación (Santa Rosa, Betania, Nazareth, San Juan, La Unión y Nueva Granada) junto con su incremento porcentual de inscritos por cada puesto, en referencia a las últimas elecciones.

TERCERA. REALIZAR la valoración jurídica que corresponda a las irregularidades descritos en los numerales 2 y 3 del presente escrito, en la cuestión de inscripción de cédulas y de candidatos sin el lleno de los requisitos y se proceda en el marco de sus competencias y de ser pertinente se de traslado a autoridades pertinentes para que se realicen las investigaciones que correspondan.

c) Respuesta suministrada por la RNEC a la anterior solicitud, calendada 25 de octubre de 2023, en la que relacionó los puestos de votación, junto con el incremento porcentual, de la inscripción de cédulas de ciudadanía para las elecciones de Congreso, presidente y vicepresidente de la República, para el periodo constitucional 2022-2026, y las elecciones de autoridades regionales, periodo 2024-2027:

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 28 de enero de 1999, rad. 2125, MP Mario Alario Méndez.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

A continuación, me permito relacionar la cantidad de trámites de inscripción de cédulas para las elecciones de Congreso, Presidente y Vicepresidente del año 2022 y Elecciones de Autoridades Territoriales de 2023 de los puestos de votación solicitados con su respectiva variación porcentual.

coddvipo1	departamento	municipio	puesto	INSCRITOS 2022	INSCRITOS 2023	% VARIACION
160012001	BOGOTA D.C.	BOGOTA. D.C.	SAN JUAN DE SUMAPAZ	127	120	-6%
160012002	BOGOTA D.C.	BOGOTA. D.C.	NAZARETH	132	606	359%
160012003	BOGOTA D.C.	BOGOTA. D.C.	BETANIA	44	346	686%
160012004	BOGOTA D.C.	BOGOTA. D.C.	LA UNION	114	127	11%
160012005	BOGOTA D.C.	BOGOTA. D.C.	LA Y SANTA ROSA	70	803	1047%
160012006	BOGOTA D.C.	BOGOTA. D.C.	NUEVA GRANADA	0	274	100%

d) Respuesta de la Alcaldía Local de Sumapaz, del 21 de noviembre de 2023, en atención a la petición del señor Gabriel Becerra Yañez, referente al número de personas residentes en la localidad y los datos del censo de electoral de la población en ese territorio.

e) Oficio con radicación 2023004040636481 del 10 de octubre de 2023, expedido por el delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de la Defensoría del Pueblo, dirigida a la directora de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, en el que se puso en conocimiento la posible ocurrencia de conductas de riesgo advertido con ocasión de las elecciones de autoridades regionales en la localidad de Suamapaz. Puntualmente, refirió las presuntas irregularidades con la inscripción de cédulas en los puestos de votación. Por ello, solicitó «a la Comisión Intersectorial la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas -CIPRAT-, promover todas aquellas medidas para el esclarecimiento de los hechos y para la prevención y protección que pueda adelantar en coordinación con la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., la Registraduría Nacional, la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación, la Brigada XIII del Ejército y la Policía Metropolitana de Bogotá».

80. Como se observa, la parte actora no cumplió los requisitos que ha señalado la jurisprudencia para la debida formulación del cargo, toda vez que el demandante no individualizó los ciudadanos trashumantes, ni precisó las mesas en las que presuntamente sufragaron y, menos aún, la incidencia del supuesto vicio en el resultado de la elección.

81. En el recurso de apelación indicó que las afirmaciones tendientes a señalar que los ciudadanos no tenían arraigo en la localidad de Sumapaz y que ejercieron en forma indebida su derecho al sufragio, son manifestaciones que constituyen afirmaciones indefinidas y, en esa medida, no requieren prueba, por lo que le corresponde al demandado desvirtuarlas.

82. En relación con las afirmaciones o negaciones indefinidas, se tiene que son aquellas que no se refieren a hechos concretos, sino indeterminados en cuanto al tiempo, modo o lugar²², razón por la cual son de imposible demostración judicial para quien las alega, lo que genera el traslado de la carga de la prueba²³.

²² Corte Suprema de Justicia, sentencia del 1º de septiembre de 2021, SC3375-2021, rad. 08001-31-03-004-2012-00016-01, MP Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

²³ ARTÍCULO 167 del Código General del Proceso. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

83. Para el caso que ocupa la atención de la Sala, se advierte que las manifestaciones relacionadas con la ocurrencia de la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía de personas que no residen o no tienen arraigo con la localidad de Sumapaz se refieren a hechos concretos y puntuales, determinados en cuanto al tiempo, modo y lugar, en la medida que la parte actora narró con detalle, en los supuestos fácticos del libelo introductorio, las circunstancias que rodearon la presunta existencia de votos transeúntes, hasta el punto de que aportó como pruebas las distintas denuncias efectuadas en torno a la situación descrita.

84. En línea con lo expuesto, es claro que, en virtud del principio de justicia rogada, y con el fin proteger el sistema democrático, el derecho de defensa y de contradicción del demandado, la parte actora tenía la carga probatoria de individualizar a las personas no residentes en la respectiva localidad que se inscribieron para sufragar en esta; adicionalmente, que aquellas efectivamente hayan votado y que sus votos tuvieron incidencia en el resultado de la elección.

85. Se insiste en que más allá de reiterar la ocurrencia de conductas que fueron catalogadas como irregulares, las cuales no son pasadas por alto por la Sala, el actor no relacionó, en modo alguno, los nombres de los ciudadanos que consideró trashumantes, omisión que impide la configuración de la censura.

86. Por consiguiente, comoquiera que no se cumplieron los requisitos para estructurar el cargo de nulidad invocado con la demanda, se confirmará la sentencia apelada.

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

III. FALLA:

PRIMERO: Confírmase la sentencia del 31 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones señaladas en la parte considerativa de este fallo.

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.



Demandante: Luis Carlos Domínguez Prada
Demandados: Natalia Andrea Romero Rubiano y otros
– ediles de la localidad de Sumapaz
Rad. 25000-23-41-000-2023-01627-02

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>.