

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección de Representantes a la Cámara por el Departamento de Putumayo / DOCUMENTOS ELECTORALES - Falsedad por diferencias injustificadas entre formularios / PRINCIPIO DE EFICACIA DEL VOTO – Aplicación / FORMULARIO E14 CLAVEROS – Presenta mayor valor de convicción / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL - Pese a las diferencias injustificadas comprobadas en los documentos electorales estas no logran cambiar el resultado electoral enjuiciado / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

[L]a Sala anticipa que denegará las pretensiones de anulación del acto de elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo, como quiera que, si bien se presentaron algunas de las inconsistencias alegadas, no tienen la suficiente entidad para cambiar el resultado de los comicios materia de cuestionamiento. (...). [S]iendo uno de los eventos de la falsedad ideológica el que en el formulario E-24 haya aumentado o disminuido sin justificación la votación que se registró inicialmente en el formulario E-14 para cualquiera de los participantes en una elección, como sucede en este caso, es que se impone al juez la obligación de verificar dicha circunstancia cuando la parte actora estableció en la demanda la zona, puesto y mesa en que presuntamente aconteció tal irregularidad. (...). El examen de los formularios E-14 y E-24, en confrontación con las actas de escrutinio, se justifica porque no es cualquier diferencia en los registros electorales la que puede constituirse en irregularidad, en esa medida solo se podrá tildar de anómala aquella inconsistencia que exista entre los formularios electorales - E-14 y E-24 - que carezca de justificación porque no tuvo origen en un recuento de votos o cualquier otra causa válida que pueda provocar la corrección de la votación, no obstante y aun cuando se demuestre que se configuró una falsedad, esta debe ser de gran incidencia en la votación para que pueda modificar la elección demandada, de lo contrario ante el juez prevalecerá el principio de eficacia del voto. (...). Como se aprecia, las diferencias injustificadas que se demostraron en este trámite, no alteraron la asignación de curules, ya que al igual como se determinó en los escrutinios, de las dos curules a proveer una correspondió al Partido Liberal y la otra al Conservador. Tampoco se alteró la elección del candidato respectivo, ya que de acuerdo con la votación obtenida, y la sumatoria de los votos indebidamente sustraídos, ello no modifica la asignación de que se trata. (...). Así las cosas, la Sala concluye que no obstante se presentaron algunas inconsistencias durante el proceso de escrutinios de la Cámara del departamento de Putumayo, estas no tienen incidencia en la votación que permita acceder a las pretensiones de la demanda y, por ello, habrán de negarse. Tampoco se acreditó que el acto demandado haya infringido las normas en que debía fundarse, o que se haya desconocido el debido proceso, salvo las irregularidades advertidas que, tal como se determinó, no tuvieron incidencia en el resultado de la elección.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 13 de noviembre de 2013, radicación 2014-00046-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro. En cuanto al valor de convicción del formulario E-14 claveros, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 22 de octubre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2014-00048-00, 11001-03-28-000-2014-00062-00 y 11001-03-28-000-2014-00064-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

**CONSEJO DE ESTADO**

## SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: **CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00036-00**

**Actor: ARGENIS VELÁSQUEZ RAMÍREZ**

**Demandado: REPRESENTANTES A LA CÁMARA POR EL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO PERIODO 2018-2022**

**Referencia: Fallo de única instancia**

Agotadas las etapas previstas en la Ley 1437 de 2011 para el proceso de nulidad electoral, procede la Sala a decidir, en única instancia, la demanda que presentó, por conducto de apoderado, la señora Argenis Velásquez Ramírez, contra el formulario E-26 CAM del 18 de marzo de 2018, por medio del cual la Comisión Escrutadora Departamental de Putumayo, designada por el Consejo Nacional Electoral, declaró a los señores Carlos Adolfo Ardila Espinoza (Partido Liberal) y Jimmy Harold Días Burbano (Partido Conservador) como representantes electos a la Cámara por el departamento de Putumayo para el periodo constitucional 2018-2022.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

La ciudadana Argenis Velásquez Ramírez, por conducto de apoderado<sup>1</sup>, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, presentó demanda contra el formulario E-26 CAM de 18 de marzo de 2018, por medio del cual se declaró la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo, para el periodo constitucional 2018-2022.

En la demanda se elevaron las siguientes pretensiones:

***“PRIMERA: Que se **DECLARE LA NULIDAD** del Acto Administrativo contenido en el Acta General de Escrutinio (E-26CA), mediante el cual la Comisión Escrutadora Departamental de Putumayo, luego de los comicios realizados el pasado 11 de marzo de 2018, declaró elegidos a los Representantes a la Cámara por el Departamento de Putumayo y declaró la elección y ordenó la expedición de las respectivas credenciales, habida cuenta de las múltiples irregularidades presentadas durante el***

---

<sup>1</sup> La demanda se presentó el 7 de mayo de 2018. Folios 1 a 19 del cuaderno 1 del expediente.

*proceso de escrutinios.*

**SEGUNDA:** *Como consecuencia de la anterior **DECLARACIÓN DE NULIDAD** se proceda a realizar un nuevo escrutinio y hacer las declaraciones de elección a que hubiere lugar”.*

## **1.2 Hechos**

Manifestó que el 11 de marzo de 2018 se celebraron las elecciones para Cámara de Representantes para el periodo constitucional 2018-2022, lo que produjo que el 18 de marzo de 2018, a través del formulario E-26 CAM, se declarara la elección de los representantes por el departamento de Putumayo.

Señaló que durante el proceso de escrutinio y consolidación de resultados se presentaron diferencias injustificadas y alteraciones entre los formularios E-14 claveros y E-24 CAM, motivo por el cual contienen “...*datos que son contrarios a la verdad electoral*” y, como consecuencia de ello, una alteración de la voluntad popular que “*muto*” los resultados obtenidos por los candidatos a la Cámara de Representantes por Putumayo.

## **1.3 Normas violadas y concepto de la violación**

El apoderado de la demandante elevó los siguientes cargos:

Se refirió a las irregularidades que se presentaron en el departamento de Putumayo durante la jornada electoral adelantada el 11 de marzo de 2018 “...*y que tienen una incidencia notoria dado que afectan el proceso electoral de manera grave pues se evidencia claramente que hay datos contrarios a la verdad*”.

Destacó que el Formulario E-14 claveros es el documento que ofrece la mayor garantía para el análisis de tales irregularidades, debido a la cadena de custodia a la que está sujeto.

Subrayó que se presentaron varias diferencias y votaciones injustificadas entre los formularios E-14 Claveros, E-24 y E-26 CAM en diferentes municipios, puestos y mesas de votación en el departamento de Putumayo, ya que al momento en que se realizó el escrutinio y el proceso de consolidación de resultados electorales, se presentó dicho suceso<sup>2</sup>.

Indicó que estas inconsistencias afectaron los resultados de los comicios, lo que configuró la causal de nulidad electoral prevista en el numeral 3° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, a saber, cuando “*Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales*”.

---

<sup>2</sup> Aportó un CD en el que destacó la votación y diferencias no justificadas entre los formularios E-14 claveros y E-24 CAM, de los diferentes puestos y mesas.

Explicó que cuando las anomalías en el proceso electoral son de tal magnitud que logran afectar la verdad, y por razón de ello transgrede los derechos de los votantes, lo razonable es declarar la nulidad de la elección, porque dicha circunstancia vulnera lo previsto en el artículo 163<sup>3</sup> del Código Electoral.

Insistió en que el Formulario E-26 CAM demandado se construyó y estructuró a partir de falsedades entre los formularios E-14 y E-24 lo que constituye una alteración de los resultados electorales, tal y como lo ha indicado la Sección Quinta del Consejo de Estado en múltiples decisiones judiciales<sup>4</sup> y, en consecuencia, se profirió con infracción de las normas en que debía fundarse de acuerdo con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, sin contar que se constituyó en una infracción al derecho al debido proceso.

## **2. Contestación**

Surtidas las notificaciones correspondientes, se presentaron las siguientes intervenciones:

### **2.1 Consejo Nacional Electoral**

A través de apoderada, se pronunció de la siguiente manera<sup>5</sup>:

Señaló que en los escrutinios intervienen las distintas comisiones escrutadoras, que según el Código Electoral son (i) los jurados de votación, que se encargan del escrutinio de mesa, actividad base para el escrutinio restante; (ii) las comisiones escrutadoras auxiliares, municipales o distritales; (iii) las departamentales, que se ocupan de declarar la elección de los representantes a la Cámara (excepto Bogotá), y (iv) el Consejo Nacional Electoral, a quien corresponde conocer en segunda instancia los eventuales recursos y desacuerdos que se llegaren a presentar frente a las decisiones de las comisiones escrutadoras departamentales.

Afirmó que ante cada una de las referidas comisiones debieron presentarse las

---

<sup>3</sup> “**ARTÍCULO 163.** Al iniciarse el escrutinio, el Registrador dará la lectura al registro de los documentos introducidos en el arca triclave.

En seguida procederá a abrir, uno a uno, los sobres que contienen los pliegos de las mesas de votación y dejará en el acta general las correspondientes constancias acerca de los sobres que tengan anomalías lo mismo de las tachaduras, enmendaduras o borrones que advierta en las actas de escrutinio, cotejando de manera oficiosa las que tuviere a disposición para verificar la exactitud o diferencias de las cifras de los votos que haya obtenido cada lista o candidato y de manera especial observará si las actas están firmadas por menos de tres (3) de los jurados de votación. También dejará constancia expresa de las actas que fueron recibidas extemporáneamente, conforme al artículo 144 de este Código.

En el caso de las tachaduras, enmendaduras o borrones se procederá al recuento de votos; y si esas irregularidades no se advierten el computo se hará con base en las actas de los jurados de votación, las cuales se exhibirán a los interesados que lo soliciten al tiempo de anotar los resultados de la votación de la respectiva acta”.

<sup>4</sup> Citó, entre otras providencias, las sentencias del 13 de noviembre de 2014 (Exp. 11001-03-28-000-2014-00046-00), 10 de mayo de 2013 (Exp. 11001-03-28-000-2010-00061-00), y 29 de junio de 2011 (Exp. 2477).

<sup>5</sup> Folios 110 a 113.

solicitudes y reclamaciones a que se refieren los artículos 122, 164 y 192 del Código Electoral<sup>6</sup>, para lo cual están legitimados los candidatos, sus apoderados y los testigos electorales debidamente acreditados.

Precisó que según el artículo 237 de la Constitución Política, es posible presentar, hasta antes de la declaratoria de la elección, solicitudes de revisión de presuntas irregularidades del proceso de votación o escrutinio, lo cual puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano.

Afirmó que el Consejo Nacional Electoral no intervino en los escrutinios de que se trata.

Indicó que siempre que existan diferencias no justificadas entre los distintos formularios electorales, y que estas sean de tal magnitud que alteren el resultado de la elección, procede su anulación.

Agregó que, sin embargo, para que tal nulidad pueda declararse, es necesario demostrar los supuestos que configuran la causal correspondiente, aspecto que se echa de menos en este caso, toda vez que si bien se aportaron una serie de formularios E-14, no ocurrió lo mismo con los E-24, para que se puedan confrontar las alegadas diferencias.

## **2.2. Partido Liberal Colombiano**

Los apoderados principal y suplente de esa colectividad advirtieron que la parte actora omitió sustentar las diferencias y votaciones injustificadas<sup>7</sup>.

Mencionaron que las comisiones escrutadoras que intervinieron en la producción de los actos cuya nulidad se solicita, ejercieron su competencia de manera oportuna, y observaron el procedimiento electoral.

Agregaron que muchas de las reclamaciones que se presentaron fueron rechazadas por extemporáneas o se declararon infundadas, pero todas fueron materia de análisis y decisión, por lo que operó el principio de preclusividad.

Insistieron en que la actora no expuso sustento alguno relacionado con las diferencias injustificadas que advirtió entre los formularios electorales, ya que se limitó a transcribir la jurisprudencia sobre el particular.

## **2.3. Registraduría Nacional del Estado Civil**

Por intermedio de apoderado judicial se opuso a las pretensiones de la demanda, bajo las siguientes consideraciones<sup>8</sup>:

Manifestó que la entidad no es la encargada del conteo de votos, ni le otorga

---

<sup>6</sup> Transcribió dichas normas.

<sup>7</sup> Folios 137 a 140.

<sup>8</sup> Folios 141 a 149.

calificativo de nulidad o validez a los mismos, ya que esta labor corresponde a los jurados de votación y a las comisiones escrutadoras, quienes conocen de las reclamaciones y realizan el eventual recuento de votos, es decir, que todo cuanto concierne a la realización de los comicios se lleva a cabo por personal ajeno a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Agregó que las decisiones finales en sede administrativa están a cargo del Consejo Nacional Electoral.

En síntesis, explicó que no está llamada a responder por los cargos planteados en la demanda y, en consecuencia, se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Con todo, afirmó que la Registraduría Nacional del Estado Civil adoptó las medidas previstas en la Circular 042 del 7 de marzo de 2018, relacionada con el archivo, custodia y destino de los documentos electorales.

## **2.2. Carlos Adolfo Ardila Espinoza**

Vinculado como demandado en el presente trámite, en su condición de representante electo por el departamento de Putumayo, por conducto de apoderado, se pronunció en los siguientes términos<sup>9</sup>:

Advirtió que la demandante no precisó cuáles son las diferencias injustificadas o alteraciones entre los formularios E-14 y E-24 CAM, al punto que ello dio lugar al rechazo inicial de la demanda.

Indicó que, con todo, la diferencia de datos alegada no es relevante, comoquiera que la cantidad de votos que presuntamente le descontaron es mayor a la que restaron a la actora.

Precisó que según el formulario E-26 CAM, fue elegido con 15.552 votos, en tanto que la demandante obtuvo 5.423, lo que significa que resultó electo con casi el triple de sufragios que la actora.

Adujo que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, la sola probabilidad de la existencia de una falsedad electoral no configura la causal de nulidad, ya que tal falsedad debe probarse<sup>10</sup>.

Agregó que esta Sección ha dicho que los datos consignados en los formularios E-14 no son inalterables o inmutables *per se*, ya que en algunas ocasiones en el curso del escrutinio pueden resultar variaciones que por ello no constituyen falsedad o apocrifidad.

## **2.3. Jimmy Harold Díaz Burbano**

---

<sup>9</sup> Folios 197 a 200.

<sup>10</sup> Citó las sentencias del 2 de febrero de 2017, proferida en el trámite con radicación 20001-23-33-003-2016-00005-02, y del 26 de noviembre de 2012, dictada en el expediente 2010-00055.

Vinculado como demandado en este proceso como representante electo por el departamento de Putumayo, se abstuvo de intervenir, pese a que fue notificado en debida forma, en los términos del auto admisorio de la demanda<sup>11</sup>.

### 3. Actuaciones procesales

Por auto de 15 de mayo de 2018<sup>12</sup> se inadmitió la demanda para que la parte actora (i) identificara con claridad zona, puesto y mesa en que se presentaron las irregularidades entre los formularios E-14 y E-24, y demandara, de haberse presentado reclamaciones, los actos por medio de los cuales se decidieron; y (ii) aportada copia del acto demandado, esto es, del formulario E-26 CAM por medio del cual se declaró la elección materia de cuestionamiento.

Dentro del término legal la parte actora presentó escrito de subsanación de la demanda<sup>13</sup>, en el que reiteró la irregularidad relativa a las diferencias en los formularios E-14 y E-24 de las zonas, puestos y mesas.

Mediante proveído del 1° de junio de 2018 se dispuso el rechazo de la demanda, por cuanto la parte actora no identificó cada una de las irregularidades o diferencias entre los formularios E-14 claveros y E-24, ni señaló la zona, puesto y mesa donde se generaron<sup>14</sup>.

La parte actora interpuso recurso de súplica contra el anterior auto, en el que indicó que en el CD ROM que aportó con la subsanación, se explicaron las diferencias entre los formularios E-14 claveros y E-24 CAM, con detalle de la zona, puesto y mesa, y que en la columna “RECLAMA” se especificó el número de votos que constituye dicha diferencia por sustracción.

El recurso en mención fue resuelto por los demás integrantes de esta Sección, mediante providencia del 12 de julio de 2018, en el sentido de revocar el auto que dispuso el rechazo de la demanda y ordenó proveer sobre su admisión<sup>15</sup>.

A través de auto del 24 de julio de 2018 se admitió la demanda respecto de las zonas, puestos y mesas en las que se advirtieron diferencias, según el archivo que se aportó con la subsanación de la demanda en CD ROM<sup>16</sup>.

En el auto se ordenó notificar a los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo, al presidente del Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil. También dispuso la notificación al agente del Ministerio Público y comunicar la decisión a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.

---

<sup>11</sup> Folios 95, 102 y 103.

<sup>12</sup> Folio 24 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>13</sup> Folios 29 a 62 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>14</sup> Folios 64 y 65 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>15</sup> Folios 81 a 85 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>16</sup> Folios 90 y 91 del cuaderno 1 del expediente.

Integrado el contradictorio, por auto del 1° de octubre de 2018, se fijó fecha para celebrar la audiencia inicial prevista en el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011<sup>17</sup>.

La audiencia se llevó a cabo el día 8 de octubre de 2018<sup>18</sup>. Durante el desarrollo de la diligencia fue resuelta la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que propuso el apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el sentido de tenerla como impróspera, debido a que esa entidad no se le vinculó como parte pasiva, sino con el fin de que intervenga para apoyar y acompañar el proceso. El apoderado de la entidad interpuso recurso de súplica contra la decisión bajo cita, por lo que se suspendió la audiencia hasta tanto se surtiera el trámite de dicho recurso.

Los demás integrantes de la Sala se pronunciaron sobre el particular a través de auto del 18 de octubre de 2018, en el sentido de confirmar la decisión adoptada en la audiencia inicial<sup>19</sup>.

Por auto del 26 de octubre de 2018 se fijó fecha para continuar la audiencia de que se trata<sup>20</sup>.

La continuación referida audiencia se desarrolló el día 2 de noviembre de 2018<sup>21</sup>. Entre otras decisiones allí adoptadas, se decretaron las pruebas pertinentes y se fijó el litigio en los siguientes términos:

*“(...) la controversia en este proceso está circunscrita a determinar si como lo manifiesta la demandante en el presente asunto se configura la causal de nulidad electoral consagrada en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, en atención a que se encuentra acreditado que existen irregularidades, concretamente diferencias y alteraciones en la votación registrada en los formularios E-14 claveros y E-24 CAM de las zonas, puestos y mesas relacionadas en el auto de 24 de julio de 2018, a través del cual se admitió la demanda o si, por el contrario, las pretensiones no están llamadas a prosperar debido a que no existe prueba de las presuntas inconsistencias alegadas o las acreditadas no son de tal incidencia que puedan modificar los resultados de la votación con la cual resultaron electos a través del formulario E-26 CAM del 18 de marzo de 2018 los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo y, por lo tanto, llevar a la nulidad de la elección demandada. Queda así fijado el litigio.”*

De este modo, el litigio en torno a las diferencias y alteraciones en la votación registrada en los formularios E-14 claveros y E-24 CAM de las zonas, puestos y

---

<sup>17</sup> Folio 205 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>18</sup> Como consta en acta visible a folios 238 a 241 del cuaderno 2 del expediente, y en el CD adjunto (folio 242).

<sup>19</sup> Folios 247 a 250 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>20</sup> Folio 268 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>21</sup> Como consta en acta visible a folios 291 a 293 del cuaderno 2 del expediente, y en el CD adjunto (folio 294).

mesas relacionadas en el auto de 24 de julio de 2018, se determinó de la siguiente manera:

ZONA	PUEST	MUNICIPIO	MESA	CANDIDATO	E-24	RECLAMA
001	03	PUERTO ASIS	007	101	10	-2
000	00	PUERTO LEGUIZAMO	008	101	2	-1
000	00	SAN MIGUEL (LA DORADA)	002	101	4	-1
002	01	ORITO	004	101	10	-2
002	02	ORITO	001	101	7	-2
001	01	MOCOA	020	102	23	-1
002	01	MOCOA	006	102	20	-1
001	03	PUERTO ASIS	016	102	30	-1
002	04	PUERTO ASIS	005	102	8	-1
002	02	ORITO	001	102	36	-8
099	06	ORITO	001	102	46	-1
099	65	PUERTO GUZMAN	001	102	21	-2
000	00	VALLE DEL GUAMIEZ (LA MOCOA)	019	102	44	-1
002	01	MOCOA	003	103	4	-5
001	03	PUERTO ASIS	001	103	22	-1
002	03	PUERTO ASIS	007	103	22	-8
002	01	ORITO	005	103	2	-6
000	00	PUERTO GUZMAN	005	103	23	-1
000	00	VALLE DEL GUAMIEZ (LA MOCOA)	036	103	3	-1
001	01	MOCOA	003	102	27	-1
001	01	MOCOA	006	102	28	-2
002	04	PUERTO ASIS	005	102	4	-1
099	05	PUERTO LEGUIZAMO	004	102	1	-8
001	02	ORITO	001	102	15	-7
002	01	ORITO	009	102	16	-1
002	02	ORITO	001	102	19	-4
002	02	ORITO	007	102	3	-10
099	06	ORITO	002	102	19	-1

Los asistentes a la audiencia manifestaron su conformidad con la fijación del litigio.

Al no considerar necesaria la celebración de la audiencia de pruebas, el ponente prescindió de ella. En igual sentido, prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar escrito de alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

#### 4. Alegatos de conclusión

##### 4.1 Partido Liberal Colombiano

El apoderado de esa colectividad reiteró todos los argumentos que expuso en el escrito por medio del cual se pronunció sobre el fundamento de la demanda<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Folios 300 a 302 del cuaderno 2 del expediente.

## **4.2 Registraduría Nacional del Estado Civil**

El apoderado de esta entidad adujo que la misma actuó como secretario de la comisión escrutadora, en cumplimiento de las funciones establecidas en el Código Electoral, sin que ello signifique que participó en las actividades relacionadas con el conteo de votos, consolidación de información o declaración de la elección.

Destacó que los boletines informativos que publica la entidad durante las elecciones, no son vinculantes, ya que los resultados oficiales de la elección sólo son aquellos que se generan una vez se concluyen los escrutinios, labor que está a cargo de las comisiones escrutadoras.

Mencionó que es perfectamente posible que existan diferencias entre los formularios E-14 delegados y los E-24, circunstancia que bien puede derivarse de errores humanos o por razones de recuento, por lo que cada caso debe analizarse de forma independiente.

## **4.3 Carlos Adolfo Ardila Espinoza**

En su condición de representante electo para la Cámara por el departamento de Putumayo, y por lo tanto demandado en este asunto, reiteró los argumentos de la contestación de la demanda<sup>23</sup>.

## **4.4. Jimmy Harold Díaz Burbano**

No alegó de conclusión.

## **5. Concepto del Ministerio Público**

La procuradora séptima delegada ante esta Corporación, rindió concepto en los siguientes términos<sup>24</sup>:

Al referirse a la causal de nulidad prevista en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, indicó que, en principio, se considera registro falso el consignado en el formulario E-24, que resulte distinto al señalado en el Formulario E-14 Claveros.

Expresó que, de todas maneras, no basta con establecer la sola diferencia, porque se impone además demostrar que la misma no tiene fundamento alguno, pues en el curso de los escrutinios es probable que se generen diferencias, verbi gratia, por recuento de votos por solicitud de los testigos electorales, o de los apoderados del candidato.

La descender al caso concreto, y luego de analizar las diferencias alegadas por la parte demandante, y efectuar el cotejo de los documentos electorales (formularios

---

<sup>23</sup> Folios 307 a 309.

<sup>24</sup> Folios 310 a 314.

E-14 y E-24, y el Acta general de Escrutinio), concluyó que si bien existieron algunas de tales diferencias, no tienen la potencialidad de modificar el resultado de la elección.

Por lo anterior, solicitó a esta Sección negar las pretensiones de anulación del acto por medio del cual se declaró la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo, periodo 2018-2022.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el numeral 3º<sup>25</sup> del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 de la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta es competente para conocer, en única instancia, del proceso de la referencia, donde se reclama la nulidad de formulario E-26 CAM de 18 de marzo de 2018, por medio del cual los delegados del Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo, para el periodo constitucional 2018-2022.

### 2. Problema jurídico

Le corresponde a la Sección Quinta del Consejo de Estado decidir la demanda que la señora Argenis Velásquez Ramírez presentó contra el acto de elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo para el periodo constitucional 2018-2022, con sujeción al problema jurídico planteado en la fijación del litigio.

### 3. Análisis de los argumentos de la demanda

El reparo concreto de la demanda se refiere a la falsedad que presentan los documentos electorales que sirvieron de base para declarar la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo. Tal falsedad, en criterio de la actora, tuvo lugar por las diferencias y alteraciones en la votación registrada en los formularios E-14 claveros y E-24 CAM de las zonas, puestos y mesas relacionadas en el auto de 24 de julio de 2018, tal y como se determinó en la fijación del litigio.

Establecido el escenario descrito, la Sala anticipa que denegará las pretensiones de anulación del acto de elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo, como quiera que, si bien se presentaron algunas de

---

<sup>25</sup> “**ARTÍCULO 149.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...)

3. De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación (...).”

las inconsistencias alegadas, no tienen la suficiente entidad para cambiar el resultado de los comicios materia de cuestionamiento.

La conclusión anterior tiene sustento en los razonamientos que se expondrán en párrafos posteriores.

### 3.1. Diferencias entre los formularios E-14 Claveros y E-24

Sobre la irregularidad electoral en torno a las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, propiamente la falsedad ideológica que es la que se alega en esta oportunidad por la demandante y, por tanto, la que interesa a la actuación judicial, esta Sección, en providencia de 13 de noviembre de 2013<sup>26</sup>, manifestó:

*“A nivel de los documentos electorales puestos a disposición de las comisiones escrutadoras la falsedad ideológica suele ocurrir, por ejemplo, cuando un candidato obtiene un determinado número de votos según el escrutinio practicado por los jurados de votación (formulario E-14), pero la misma es aumentada o disminuida sin ninguna justificación válida por la comisión escrutadora zonal, auxiliar o municipal, según el caso (formulario E-24)”. (Destacado por la Sala)*

De acuerdo con lo anterior, siendo uno de los eventos de la falsedad ideológica el que en el formulario E-24 haya aumentado o disminuido sin justificación la votación que se registró inicialmente en el formulario E-14 para cualquiera de los participantes en una elección, como sucede en este caso, es que se impone al juez la obligación de verificar dicha circunstancia cuando la parte actora estableció en la demanda la zona, puesto y mesa en que presuntamente aconteció tal irregularidad, pues como lo señaló esta Sección **“Para determinar si existen diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 respecto de las mesas de votación que el demandante acusa, en las elecciones de senadores de la República, circunscripción nacional, periodo 2014-2018, como se indicó en precedencia, es menester examinar los documentos electorales tales como: formularios E-14 y E-24 mesa a mesa y las actas generales de escrutinio, respecto de cada uno de los registros que forman parte del litigio por el referido cargo”**<sup>27</sup>. (Destacado por la Sala)

El examen de los formularios E-14 y E-24, en confrontación con las actas de escrutinio, se justifica porque no es cualquier diferencia en los registros electorales la que puede constituirse en irregularidad, en esa medida solo se podrá tildar de anómala aquella inconsistencia que exista entre los formularios electorales - E-14 y E-24 - que carezca de justificación porque no tuvo origen en un recuento de votos o cualquier otra causa válida que pueda provocar la corrección de la votación, no obstante y aun cuando se demuestre que se configuró una falsedad, esta debe ser de gran incidencia en la votación para que pueda modificar la

<sup>26</sup>Sección Quinta del Consejo de Estado, Exp. 2014-00046-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>27</sup> Sección Quinta del Consejo de Estado, sentencia del 8 de febrero de 2018, Exp. 2014-00117 (Acumulado), C.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

elección demandada, de lo contrario ante el juez prevalecerá el principio de eficacia del voto.

### 3.2. Valor de convicción de los documentos electorales (Formulario E-14 Claveros)

Ahora bien, en lo que concierne al valor de convicción de los documentos electorales, esta Sección se ha pronunciado en el sentido de darle mayor credibilidad al formulario E-14 claveros, por ser el que goza de cadena de custodia, es el que se introduce en el arca triclave y es la referencia para diligenciar el formulario E-24. Al efecto sostuvo<sup>28</sup>.

*“(...) Además, la experiencia ha demostrado que a pesar del deber legal de que los dos ejemplares del formulario E-14 sean iguales en su contenido, suele ocurrir que entre ellos surgen algunas divergencias que hacen más complejo el análisis del cargo de falsedad por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, debido a que el proceso de comparación requiere como paso previo la definición del modelo con mayor mérito probatorio.*

*La Sala zanjó esta discusión en reciente pronunciamiento, en el que **analizó el mérito probatorio tanto del formulario E-14 Claveros como del formulario E-14 Delegados**, y llegó a la conclusión de que **la cadena de custodia del primero es mucho más estricta y que por tanto reviste mayor credibilidad.**”*  
(Negritas fuera del texto original)

Tal como se dejó claro en esa ocasión, ambos formularios deberían coincidir, sin embargo en caso de que esto no suceda, debe darse **mayor credibilidad** al formulario E-14 claveros.

Precisado lo anterior, la Sala estudiará el contenido de cada formulario E-14 Claveros y E-24,, así como la respectivas consignas del Acta General de Escrutinio de cada mesa en donde la parte demandante advirtió las irregularidades materia del presente litigio.

Para el efecto, se tendrán en cuenta, principalmente, los documentos electorales que la Registraduría Nacional del Estado Civil aportó en medio magnético, decretados como prueba en la audiencia inicial.

Solo en el evento en que se acredite la irregularidad que alega la parte actora se procederá al estudio del principio de eficacia del voto.

### 3.3. Principio de eficacia del Voto

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 22 de octubre de 2015. Expedientes: 110010328000201400048-00, 110010328000201400062-00 y 110010328000201400064-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

Como se advirtió en el acápite anterior, en el evento de encontrar acreditadas las anomalías puestas de presente por la demandante, la Sala deberá descender al análisis concerniente al principio de eficacia del voto, que conlleva a establecer si la irregularidad aquí advertida tiene la virtualidad de alterar el resultado electoral que ahora es materia de cuestionamiento.

Respecto del principio bajo cita, esta Sección se ha pronunciado en el siguiente sentido<sup>29</sup>:

*“Esa teoría se hizo indispensable porque en el contexto democrático colombiano el acto administrativo por medio del cual se declara una elección por votación popular, es el producto de la aplicación de un sistema de representación proporcional para proveer los cargos en las corporaciones públicas, o de un sistema de representación mayoritaria para escoger a quienes se desempeñarán en los cargos unipersonales. Y, porque en ambos casos no basta con acreditar la existencia de cualquier cantidad de falsedades sino de una de magnitud tal que tenga la capacidad que se requiere para modificar el resultado consignado en el acto cuestionado. Al efecto se discurrió:*

*“Esta Sala ha reiterado la necesidad de que **en relación con esta clase de irregularidades se realice el análisis de su incidencia en el resultado electoral, para de allí establecer si prospera o no la pretensión de nulidad por esa causal, en aplicación del principio de la eficacia del voto, consagrado en el numeral 3 del artículo 1° del Código Electoral; de donde se desprende que ante la existencia de elementos falsos en los registros electorales que conduzcan a la declaración de nulidad de una elección es indispensable que estos hayan sido determinantes en el resultado electoral, vale decir, que puedan producir verdaderas mutaciones o alterantes de dicho resultado.***

(...)

*Por lo mismo, **en situaciones como esta, en la que las falsedades probadas son de incidencia particular, pues están focalizadas en la votación de candidatos debidamente individualizados, la decisión de anular o no el acto censurado pasa por ajustar la votación válida en los precisos términos en que se probó la falsedad, esto es agregando los votos que hayan sido indebidamente suprimidos, y restando los votos que sin ningún motivo legal hayan sido adicionados.***

(Destacado por la Sala)

De acuerdo con la tesis transcrita, la anulación del acto de elección está condicionada a que las irregularidades de los documentos electorales,

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 22 de octubre de 2015. Expedientes: 110010328000201400048-00, 110010328000201400062-00 y 110010328000201400064-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

debidamente acreditadas, tengan la magnitud suficiente para alterar el resultado electoral.

En estos casos, como se explicó en la providencia bajo estudio, se debe determinar la votación válida mediante la adición de los votos indebidamente suprimidos, lo que en efecto resulta de plena aplicación para el *sub lite*.

#### 4. El caso concreto

Para verificar las irregularidades que adujo la demandante en la votación que condujo a la elección de las representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo, periodo 2018-2022, la Sala precisa que únicamente señaló diferencias entre los formularios E-14 y E-24 por la sustracción de votos a los siguientes candidatos:

(i) Argenis Velázquez Ramírez (demandante), candidata por el Partido Liberal, identificada con el Código 101.

(ii) Carlos Adolfo Ardila Espinoza (electo), candidato 102 por el Partido Liberal.

(iii) Juan Carlos Hoyos García, candidato 103 por el Partido Liberal.

(iv) Jimmy Harold Díaz Burbano (electo), candidato 102 por el Partido Conservador.

En la demanda no se adujo que los presuntos votos restados a los candidatos en mención se le sumaron a otro participante en la contienda electoral, no obstante, es pertinente destacar que tal sustracción se predica en desmedro tanto de la demandante, como de los señores Juan Carlos Hoyos García, Carlos Adolfo Ardila Espinoza y Jimmy Harold Díaz Burbano, los dos últimos elegidos como representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo.

Así las cosas, la Sección Quinta del Consejo de Estado, con el fin de constatar las irregularidades expuestas por la demandante, concretamente las diferencias existentes entre los formularios E-14 Claveros y E-24 de las 28 mesas pertenecientes a distintas zonas y puestos de varios municipios del departamento de Putumayo, y siguiendo su línea jurisprudencial, procedió a contrastar tanto los formularios, como las observaciones plasmadas en las actas generales de escrutinio de la mesa correspondiente (A.G.E), de lo cual encontró las siguientes situaciones:

##### 4.1. Candidato 101 por el Partido Liberal (Argenis Velásquez Ramírez):

Advirtió las siguientes diferencias injustificadas respecto de su votación:

MUNICIPIO	ZON	PUES	MES	CANDID	E-24	RECLA
PUERTO ASIS	001	03	00	101	10	-2
PUERTO FELIZAMO	000	00	00	101	2	-1

SAN MIGUEL (LA DORADA)	000	00	00	101	4	-1
ORITO	002	01	00	101	10	-2
ORITO	002	02	00	101	7	-2
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>						<b>-8</b>

#### 4.1.1. Observaciones

La Sala debe precisar lo siguiente:

**4.1.1.1.** Según el Formulario E-14 Claveros, obtuvo 12 votos en la **mesa 07 del puesto 03 de la zona 001 del municipio de Puerto Asís**. En el Formulario E-24 se registraron 10 votos, lo que arroja una diferencia de -2. Con todo, en el Acta General de Escrutinio se consignó la siguiente observación: *“EN ATENCIÓN A LA OBSERVACIÓN QUE HACEN LOS JURADOS DE LA MESA, SE REALIZA RECONTEO PARA EL PARTIDO CINCO (5)<sup>30</sup> Y PARTIDO UNO (1)<sup>31</sup>, DANDO COMO RESULTADO VALORES DIFERENTES A LOS CONSIGNADOS EN EL E 14 POR LO CUAL SE PROCEDE A HACER LA CORRECCIÓN.(...)”*. Como se observa, la diferencia entre el los formularios E-14 Claveros y E-24 está justificada en el recuento.

**4.1.1.2.** De acuerdo con el contenido del Formulario E-14 Claveros, obtuvo 3 votos en la **mesa 08 del puesto 00 de la zona 000 del municipio de Puerto Leguizamo**. En el Formulario E-24 se registraron 2 votos, lo que arroja una diferencia de -1. Aun así, en el Acta General de Escrutinio, en la parte correspondiente a esta mesa, se dejó la siguiente constancia: *“La mesa se ha recontado por la siguiente razón. SE REALIZA RECONTEO POR QUE (sic) NO COINCIDE EL TOTAL DE SUFRAGANTES CON EL TOTAL DE VOTOS. Se escrutó CÁMARA, y se modificaron obtuvieron los siguientes resultados (sic):*

Votos antes	Votos Escutar	a	Partido/Candidato
(...)	(...)		(...)
3	2	1	101 Candidato Partido Liberal

En ese orden, la diferencia que reclamó la demandante está justificada en el recuento de votos, que arrojó un total de 2 para la candidata 101.

**4.1.1.3.** En el Formulario E-14 Claveros de la **mesa 02 del puesto 00 de la zona 000 del municipio de San Miguel (La Dorada)**, se advierte que obtuvo 5 votos. En el Formulario E-24 se registraron 4 votos, lo que arroja una diferencia de -1. No obstante, en el Acta General de Escrutinio se dejó la siguiente constancia: *“CÁMARA: (...) La mesa se ha recontado por la siguiente razón. PARTIDO VERDE. ANOTARON 48 VOTOS. EN RECUENTO SE ENCONTRARON 49. (...) TOTAL DE VOTOS DE LA MESA 167, SOLO SE ENCONTRARON 166. Se*

<sup>30</sup> Partido Alianza Verde.

<sup>31</sup> Partido Liberal.

escrutó CÁMARA.”. Entonces, la diferencia alegada por la actora está justificada en el recuento de votos que tuvo lugar por las anomalías registradas en el Formulario E-14 Claveros.

**4.1.1.4.** Según el Formulario E-14 Claveros, obtuvo 12 votos en la **mesa 04 del puesto 01 de la zona 002 del municipio de Orito**. En el Formulario E-24 se registraron 10 votos, lo que arroja una diferencia de -2. Sin embargo, en el Acta General de Escrutinio se hizo constar los siguiente: “CÁMARA: (...) SE REALIZÓ RECUENTO DE VOTOS EN EL E 14 PORQUE LOS VOTOS SUPERARON LA LISTA DE SUFRAGANTES (...) Se Escrutó CÁMARA.”. Por tal motivo, la diferencia alegada por la demandante se justificó en el recuento de votos.

**4.1.1.5.** De acuerdo con el contenido del Formulario E-14 Claveros, obtuvo 9 votos en la **mesa 01 del puesto 02 de la zona 002 del municipio de Orito**. En el Formulario E-24 se registraron 7 votos, lo que arroja una diferencia de -2. Al confrontar dicha irregularidad en el Acta General de Escrutinio se dejó la siguiente constancia: “CÁMARA: (...) SE REALIZA RECUENTO DE VOTOS, SE ENCUENTRA UN EXCEDENTE DE 28 VOTOS Y SE INCINERAN. (...) Se escrutó CÁMARA.”. En ese orden, se advierte que la inconsistencia que advirtió la demandante se justifica en el recuento de votos de la mesa.

Según las anteriores observaciones, se advierte que las anomalías que puso de presente la demandante, respecto de los votos que le restaron, están justificadas en el recuento. Por lo tanto, el resultado de esta votación se discrimina de la siguiente manera:

MUNICIPIO	ZON	PUES	MES	CANDID	E-14	E-24	RECL	JUSTIFICA
PUERTO ASIS	001	03	00	101	12	10	-2	Si. Recuento
PUERTO LEGUIZAMO	000	00	07	101	3	2	-1	Si. Recuento
SAN MIGUEL (LA DOBADA)	000	00	08	101	5	4	-1	Si. Recuento
ORITO	002	01	00	101	12	10	-2	Si. Recuento
ORITO	002	02	04	101	9	7	-2	Si. Recuento
<b>TOTAL DIFERENCIA INJUSTIFICADA</b>								<b>0</b>

Se concluye que no se presentaron diferencias injustificadas frente a la votación de la candidata 101 por el Partido Liberal.

#### **4.2. Candidato 102 por el Partido Liberal (Carlos Adolfo Ardila Espinoza):**

La demandante advirtió las siguientes diferencias injustificadas:

MUNICIPIO	ZON	PUES	MES	CANDID	E-	RECLA
MOCOA	001	01	02	102	23	-1
MOCOA	002	01	00	102	20	-1
PUERTO ASIS	001	03	06	102	30	-1
PUERTO ASIS	002	04	06	102	8	-1
ORITO	002	02	05	102	36	-8

ORITO	099	06	00 1	102	46	-1
PUERTO GLIZMAN	099	65	00 1	102	21	-2
VALLE DEL GUAMUEZ (LA CALLE)	000	00	01 9	102	44	-1
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>						<b>-16</b>

#### 4.2.1. Observaciones

Revisados los documentos electorales, la Sala debe advertir lo siguiente:

**4.2.1.1.** Según el formulario E-14 claveros, obtuvo 24 votos en la **mesa 20 del puesto 01 de la zona 001 del municipio de Mocoa**. No obstante, tal cifra tiene una tachadura con una x, y aparece una corrección con el número 23 encerrado en un círculo. En el formulario E-24 se consignó una cantidad de 23 votos. Al confrontar esta inconsistencia con el contenido del Acta General de Escrutinio, consta la siguiente anotación: *“4. EN EL PARTIDO CON CÓDIGO 1 SE REPORTARON 3 VOTOS PARA EL PARTIDO 9 VOTOS PARA EL CANDIDATO 101 Y 24 VOTOS PARA EL CANDIDATO 102, SIENDO LO CORRECTO 2 VOTOS PARA EL PARTIDO 10 PARA EL CANDIDATO 101 Y 23 PARA EL CANDIDATO 102.”*. Por lo tanto, el candidato 102 del Partido Liberal obtuvo 23 votos en esta mesa, de modo que no existe la diferencia injustificada que alegó la parte actora.

**4.2.1.2.** En el formulario E-14 claveros de la **mesa 06 del puesto 01 de la zona 002 del municipio de Mocoa**, registró 21 votos. Sin embargo, figura una corrección con el número de 20 votos encerrado en un círculo. En el Formulario E-24 figuran 20 votos, por lo que en principio se advierte una diferencia de -1. Confrontada esta irregularidad con el del Acta General de Escrutinio se dejó la siguiente constancia: *“EL E-14 PRESENTABA INCONSISTENCIAS EN EL TOTAL DE VOTOS, PUES DABA UN NÚMERO SUPERIOR AL DE LOS SUFRAGANTES, POR LO QUE SE PROCEDIÓ AL RECONTEO DE LA MESA CORRIGIENDO LAS INCONSISTENCIAS QUE EN ELLA PRESENTABA.”*. De este modo, se observa que la diferencia alegada está justificada, ya que el número de votos que obtuvo el candidato 102 del Partido Liberal arrojó un total de 20, producto del recuento.

**4.2.1.3.** De acuerdo con el Formulario E-14 Claveros, en la **mesa 016 del puesto 3 de la Zona 001 del municipio de Puerto Asís**, obtuvo 31 votos. En el Formulario E-24 se consignó una cantidad de 30, lo que arroja una diferencia de -1. Verificada el Acta General de Escrutinio se observa la siguiente anotación: *“La mesa se ha recontado por la siguiente razón. SE REALIZÓ EL RECONTEO DE LOS VOTOS, TODA VEZ QUE LA INFORMACIÓN QUE REPOSABA EN EL ACTA, PRESENTÓ INCONSISTENCIAS. Se escrutó CÁMARA.”*. Entonces, se advierte que la diferencia que advirtió la demandante se justifica en el recuento de votos.

**4.2.1.4.** En el Formulario E-14 Claveros se consignó un total de 9 votos en la **mesa 005 del puesto 04 de la zona 002 en el municipio de Puerto Asís**. El

Formulario E-24 registró un total de 8, por lo que la diferencia es de -1. En el Acta General de Escrutinio se dejó la siguiente constancia: *“La mesa se ha recontado por la siguiente razón. VERIFICADA EL ACTA DE ESCRUTINIO DE LOS JURADOS DE VOTACIÓN DE CAMARA FORMATO E 14 SE EVIDENCIA VARIAS (sic) INCONSISTENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS VOTOS POR PARTIDO Y CANDIDATO PESE A QUE EL CONSOLIDADO TOTAL DE VOTOS SI CORRESPONDIA (sic) AL VALOR CONSIGNADO (134); EN CONSECUENCIA LOS ESCRUTADORES PROCEDIERON A REALIZAR UN RECONTEO DE VOTOS, (...). Se escrutó CÁMARA.”*. Por lo tanto, la diferencia alegada se justifica en el recuento de votos.

**4.2.1.5.** De acuerdo con el Formulario E-14 Claveros, obtuvo 44 votos en la **mesa 001 del puesto 02 de la zona 002 del municipio de Orito**. En el Formulario E-24 consta un total de 36 votos, por lo que la diferencia es de -8. Sin embargo, en el Acta General de Escrutinio se hizo la siguiente anotación: *“La mesa se ha recontado por la siguiente razón. SE REALIZA RECUENTO DE VOTOS, SE ENCUENTRA UN EXCEDENTE DE 28 VOTOS Y SE INCINERAN (...) Se escrutó CÁMARA.”*. Por esta razón, la diferencia entre formularios se justificó por el recuento de la mesa.

**4.2.1.6.** Según el formulario E-14 claveros, obtuvo 33 votos en la **mesa 01 del puesto 06 de la zona 99 del municipio de Orito**. Esta cantidad coincide con los votos consignados en el formulario E-24. Por tal motivo, se advierte que no existe la diferencia alegada por la demandante, ya que si bien advirtió que en el formulario E-24 se registraron 46 votos, en realidad tal registro corresponde a 33.

**4.2.1.7.** En el Formulario E-14 Claveros de la **mesa 001 del puesto 65 de la zona 099 del Municipio de Puerto Guzmán**, se consignaron 23 votos. El Formulario E-24 registra 21 votos, lo que arroja una diferencia de -2. Al confrontar esta anomalía con el Acta General de Escrutinio se encuentra la siguiente anotación: *“EN EL RECUENTO SE ENCONTRÓ UN VOTO POR EL 101 C.D. INEXISTENTE. SE RECOGE VOTACIÓN DEL P. LIBERAL CANDIDATO 101 PASA DE 14 A 16 VOTOS Y **CANDIDATO 102 DE 23 A 21 VOTOS**. Se escrutó CÁMARA.”*. Se advierte, entonces, que la diferencia alegada se justificó en el recuento de votos.

**4.2.1.8.** Según el formulario E-14 claveros de la **mesa 19 del puesto 00 de la zona 000 del municipio de Valle del Guamuez (La Hormiga)**, obtuvo 45 votos. En el formulario E-24 registra 44 votos, por lo que la diferencia es de -1. No obstante, en el Acta General de Escrutinio se registró la siguiente constancia: *“La mesa se ha recontado por la siguiente razón. UNA VEZ REVIOSADO EL FORMATO E 14 SE PUDO EVIDENCIAR QUE EL TOTAL DE SUFRAGANTES NO CORRESPONDE AL TOTAL DE LA SUMATORIA DE LOS VOTOS EN LA MESA, POR LO CUAL SE PROCEDIÓ AL RECONTEO. Se escrutó CÁMARA.”* Por lo tanto, la diferencia advertida por la demandante está justificada.

De este modo, al comparar los formularios E-14 Claveros y E-24, y una vez confrontados con el Acta General de Escrutinio correspondiente, se advierte que

tales diferencias están justificadas, por lo que la votación del candidato 102 del Partido Liberal, se discrimina de la siguiente manera:

MUNICIPIO	ZON	PUES	MES	CANDID	E-	E-	RECLA	JUSTIFICACI
MOCOA	001	01	02	102	24	23	-1	Si. Recuento
MOCOA	002	01	00	102	20	20	-1	Si. Recuento
PUERTO ASIS	001	03	01	102	31	30	-1	Si. Recuento
PUERTO ASIS	002	04	00	102	9	8	-1	Si. Recuento
ORITO	002	02	00	102	44	36	-8	Si. Recuento
ORITO	099	06	00	102	33	33	-1	No existe la
PUERTO GLIZMAN	099	65	00	102	23	21	-2	Si. Recuento
VALLE DEL GUAMUEZ (LA HORMIGA)	000	00	01	102	45	44	-1	Si. Recuento
<b>TOTAL DIFERENCIA INJUSTIFICADA</b>								<b>0</b>

#### 4.3. Candidato 103 por el Partido Liberal (Juan Carlos Hoyos García):

La demandante advirtió las siguientes diferencias injustificadas respecto de la votación de este candidato:

MUNICIPIO	ZON	PUES	MES	CANDID	E-	RECLA MA
MOCOA	002	01	00	103	4	-5
PUERTO ASIS	001	03	00	103	22	-1
PUERTO ASIS	002	03	00	103	22	-8
ORITO	002	01	00	103	2	-6
PUERTO GLIZMAN	000	00	00	103	23	-1
VALLE DEL GUAMUEZ (LA HORMIGA)	000	00	03	103	3	-1
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>						<b>-22</b>

##### 4.3.1. Observaciones

Verificados los documentos electorales, es del caso hacer las siguientes precisiones:

**4.3.1.1.** Según el formulario E-14 claveros, obtuvo 4 votos en la **mesa 003 del puesto 01 de la zona 002 del municipio de Mocoa**. En el formulario E-24 se consignó una cantidad de 4 votos, por lo que no existió la diferencia alegada.

**4.3.1.2.** En el formulario E-14 claveros de la **mesa 001 del puesto 03 de la zona 001 del municipio de Puerto Asís**, registró 23 votos. En el Formulario E-24 figuran 22 votos, por lo que en principio se advierte una diferencia de -1. Confrontada esta irregularidad con el del Acta General de Escrutinio se observa lo siguiente: *“El acta no registra la realización u observación de recuento de votos”*. De este modo, la diferencia alegada no está justificada, lo que conlleva a concluir que se sustrajo un voto de manera irregular.

**4.3.1.3.** De acuerdo con el Formulario E-14 Claveros, en la **mesa 007 del puesto 3 de la Zona 002 del municipio de Puerto Asís**, obtuvo 21 votos. En el

Formulario E-24 se consignó la cantidad de 21, por lo que no existe la diferencia que reclama la demandante, pues si bien advirtió que en el formulario E-24 se registraron 22 votos, en realidad tal registro corresponde a 21.

**4.3.1.4.** En el Formulario E-14 Claveros, se registraron 8 votos en la **mesa 005 del puesto 01 de la zona 002 en el municipio de Orito**. El Formulario E-24 registró un total de 2, por lo que la diferencia es de -6. En el Acta General de Escrutinio se hizo constar que *“El acta no registra la realización u observación de recuento de votos”*, lo que permite concluir que la diferencia entre formularios no tiene justificación.

**4.3.1.5.** De acuerdo con el Formulario E-14 Claveros, obtuvo 24 votos en la **mesa 005 del puesto 00 de la zona 000 del municipio de Puerto Guzmán**. En el Formulario E-24 consta un total de 23 votos, por lo que la diferencia es de -1. Sin embargo, en el Acta General de Escrutinio se hizo la siguiente anotación: *“Observación de la mesa. ERROR EN EL TOTAL DE VOTOS DEL PARTIDO LIBERAL CANDIDATO 101 TENÍA 22 VOTOS SIENDO LO CORRECTO 24 Y CANDIDATO 103 24 VOTOS SIENDO LO CORRECTO 23 (...)”*. Por esta razón, la diferencia entre formularios se justificó por la asignación correcta de votos.

**4.3.1.6.** Según el formulario E-14 claveros, obtuvo 4 votos en la **mesa 036 del puesto 00 de la zona 000 del municipio de Valle del Guamuez (La Hormiga)**. En el formulario E-24 registró 3 votos, lo que arroja una diferencia de -1. Al confrontar esta anomalía con el Acta General de Escrutinio, allí se hizo constar que *“El acta no registra la realización u observación de recuento de votos”*, lo que permite concluir que la diferencia de votos entre formularios no tiene justificación.

De este modo, al comparar los formularios E-14 Claveros y E-24, y una vez confrontados con el Acta General de Escrutinio correspondiente, se advierte que algunas de las diferencias que puso de presente la demandante están justificadas, por lo que la votación del candidato 103 del Partido Liberal, se discrimina de la siguiente manera:

MUNICIPIO	ZONA	PUESTO	MESA	CANDIDATO	E-14	E-24	RECLAMA	JUSTIFICACION
MOCOA	002	01	003	103	14	24	-5	No existe diferencia
PUERTO ASIS	001	03	001	103	23	22	-1	No.
PUERTO ASIS	002	03	007	103	21	21	-8	No existe diferencia
ORITO	002	01	005	103	8	2	-6	No.
PUERTO GUZMAN	000	00	005	103	24	23	-1	Si. recuento
VALLE DEL GUAMUEZ (LA HORMIGA)	000	00	036	103	4	3	-1	No.
<b>TOTAL DIFERENCIA INJUSTIFICADA</b>							<b>-8</b>	

De acuerdo con el anterior análisis, al candidato 103 por el Partido Liberal (Juan Carlos Hoyos García), le sustrajeron de manera injustificada 8 votos.

#### **4.4. Candidato 102 por el Partido Conservador (Jimmy Harold Díaz Burbano)**

La demandante advirtió las siguientes diferencias injustificadas respecto de la votación de este candidato:

MUNICIPIO	ZON	PUES	MES	CANDID	E-24	RECL
MOCOA	001	01	003	102	27	-1
MOCOA	001	01	000	102	28	-2
PUERTO ASIS	002	04	006	102	4	-1
PUERTO LEGUIZAMO	099	05	005	102	1	-8
ORITO	001	02	004	102	15	-7
ORITO	002	01	001	102	16	-1
ORITO	002	02	009	102	19	-4
ORITO	002	02	001	102	3	-10
ORITO	099	06	007	102	19	-1
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>						<b>-35</b>

#### 4.4.1. Observaciones

Revisados los documentos electorales, la Sala verificó lo siguiente:

**4.4.1.1.** Según el formulario E-14 claveros, obtuvo 28 votos en la **mesa 003 del puesto 01 de la zona 001 del municipio de Mocoa**. En el formulario E-24 se consignó una cantidad de 27 votos, por lo que la diferencia es de -1. Al confrontar esta inconsistencia con el contenido del Acta General de Escrutinio, consta la siguiente anotación: “2. EN EL PARTIDO CON COD. 2<sup>32</sup> SE REPORTARON 28 VOTOS PARA EL CANDIDATO 102 (...) SIENDO LO CORRECTO 27 VOTOS PARA EL CANDIDATO 102 (...)”. Por lo tanto, la diferencia que alegó la demandante está justificada en el recuento de votos.

**4.4.1.2.** En el formulario E-14 claveros de la **mesa 06 del puesto 01 de la zona 001 del municipio de Mocoa**, registró 30 votos. En el Formulario E-24 figuran 28 votos, por lo que se advierte una diferencia de -2. Confrontada esta irregularidad con el Acta General de Escrutinio se observa la siguiente constancia: “2. EN EL PARTIDO CON CÓDIGO 2<sup>33</sup> EN EL E 14 SE REFLEJABA 7 VOTOS PARA EL PARTIDO Y 30 VOTOS PARA EL CANDIDATO 102, SIENDO LO CORRECTO 6 VOTOS PARA EL PARTIDO Y 28 PARA EL CANDIDATO 102.”. De este modo, se observa que la diferencia alegada está justificada, producto del recuento de votos.

**4.4.1.3.** De acuerdo con el Formulario E-14 Claveros, en la **mesa 005 del puesto 04 de la Zona 002 del municipio de Puerto Asís**, obtuvo 5 votos. En el Formulario E-24 se consignó la cantidad de 4, lo que arroja una diferencia de -1. Verificada el Acta General de Escrutinio se observa la siguiente anotación: “la mesa se ha recontado por la siguiente razón. VERIFICADA EL ACTA DE ESCRUTINIO DE LOS JURADOS DE VOTACIÓN DE CAMARA FORMATO E 14 SE EVIDENCIA VARIAS (sic) INCONSISTENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS VOTOS POR PARTIDO Y CANDIDATO PESE A QUE EL CONSOLIDADO

<sup>32</sup> Partido Conservador.

<sup>33</sup> Partido Conservador.

*TOTAL DE VOTOS SI CORRESPONDIA (sic) AL VALOR CONSIGNADO (134); EN CONSECUENCIA LOS ESCRUTADORES PROCEDIERON A REALIZAR UN RECONTEO DE VOTOS, (...). Se escrutó CÁMARA.*”. Entonces, se advierte que la diferencia que indicó la demandante se justifica en el recuento de votos.

**4.4.1.4.** En el Formulario E-14 Claveros se registró un (1) voto en la **mesa 004 del puesto 05 de la zona 099 en el municipio de Puerto Leguizamo**. El Formulario E-24 registró el total de 1, por lo que no existió la diferencia alegada por la actora.

**4.4.1.5.** De acuerdo con el Formulario E-14 Claveros, obtuvo 22 votos en la **mesa 001 del puesto 02 de la zona 001 del municipio de Orito**. En el Formulario E-24 consta un total de 15 votos, por lo que la diferencia es de -7. En el Acta General de Escrutinio se hizo la siguiente anotación: *“El acta no registra la realización u observación de recuento de votos. Se escrutó CÁMARA.”*. Por esta razón, la diferencia entre formularios no tiene justificación.

**4.4.1.6.** En el formulario E-14 claveros no se marcaron las casillas correspondientes a los votos del Partido Conservador en la **mesa 09 del puesto 01 de la zona 002 del municipio de Orito**. En el formulario E-24 se registraron 16 votos. Verificada el Acta general de escrutinio, se advirtió la inconsistencia de esta mesa, por lo que se corrigió la votación de la siguiente manera:

<b><i>Votación Anterior</i></b>	<b><i>Votación Corregida</i></b>	<b><i>Candidato</i></b>
<i>0</i>	<i>16</i>	<i>102- JIMMY HAROLD DÍAZ BURBANO del PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO</i>

En ese orden, se advierte que el candidato 102 del Partido Conservador, obtuvo 16 votos, producto de la corrección de la votación, por lo que no existe la diferencia alegada por la actora.

**4.4.1.7.** En el Formulario E-14 Claveros de la **mesa 001 del puesto 02 de la zona 002 del Municipio de Orito**, se consignaron 23 votos. El Formulario E-24 registra 19, lo que arroja una diferencia de -4. Al confrontar esta anomalía con el Acta General de Escrutinio se encuentra la siguiente anotación: *“CÁMARA: (...) SE REALIZA RECUENTO DE VOTOS, SE ENCUENTRA UN EXCEDENTE DE 28 VOTOS Y SE INCINERAN. (...) Se escrutó CÁMARA.”*. Se advierte, entonces, que la diferencia alegada se justificó en el recuento de votos.

**4.4.1.8.** Según el formulario E-14 claveros de la **mesa 007 del puesto 02 de la zona 002 del municipio de Orito**, obtuvo 13 votos. En el formulario E-24 registra 3 votos, por lo que la diferencia es de -10. En el Acta General de Escrutinio se registró la siguiente constancia: *“El acta no registra la realización u observación de recuento de votos. Se escrutó CÁMARA.”* Por lo tanto, la diferencia advertida por la demandante no tiene justificación.

**4.4.1.9.** Según el formulario E-14 claveros de la **mesa 002 del puesto 06 de la zona 099 del municipio de Orito**, obtuvo 20 votos. En el formulario E-24 registra

19 votos, por lo que la diferencia es de -1. No obstante, en el Acta General de Escrutinio se registró la siguiente constancia: “La mesa se ha recontado por la siguiente razón. SE ENCONTRARON INCONSISTENCIAS EN EL RESULTADO TOTAL DE VOTOS EN LA MESA CON RESPECTO AL NÚMERO DE VOTANTES POR LO CUAL SE PROCEDIÓ A HACER RECONTEO. Observación de la mesa. UNA VEZ REALIZADO EL RECUENTO SE OBTUVO LOS SIGUIENTES RESULTADOS. (sic) (...) 2 102 20 CORRECTO 19 (...)”. Por lo tanto, la diferencia advertida por la demandante está justificada por el recuento de votos.

De este modo, al comparar los formularios E-14 Claveros y E-24, y una vez confrontados con el Acta General de Escrutinio correspondiente, se advierte que algunas de las diferencias que puso de presente la demandante están justificadas, por lo que la votación del candidato 102 del Partido Conservador, se discrimina de la siguiente manera:

MUNICIPIO	ZON	PUES	MES	CANDID	E-14	E-24	RECL	JUSTIFIC
MOCOA	001	01	00 3	102	28	27	-1	Si. Reconteo
MOCOA	001	01	00 6	102	30	28	-2	Si. Reconteo
PUERTO ASIS	002	04	00 6	102	5	4	-1	Si. Reconteo
PUERTO LEGUIZAMO	099	05	00 4	102	1	1	-8	No existe diferencia
ORITO	001	02	00 1	102	22	15	-7	No.
ORITO	002	01	00 9	102	----	16	-1	No existe diferencia
ORITO	002	02	00 1	102	23	19	-4	Si. Reconteo
ORITO	002	02	00 7	102	13	3	-10	No.
ORITO	099	06	00 2	102		19	-1	Si. Reconteo
<b>TOTAL DIFERENCIA INJUSTIFICADA</b>							<b>-17</b>	

De acuerdo con el anterior análisis, al candidato 102 por el Partido Conservador (Jimmy Harold Díaz Burbano), le sustrajeron de manera injustificada 17 votos.

Conforme al recuento mesa a mesa que se acaba de realizar, para la Sala se hace evidente que en la votación de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo se presentaron diferencias injustificadas entre algunos formularios E-14 y E-24, puesto que a los siguientes candidatos se les restaron los siguientes votos:

- Juan Carlos Hoyos García, candidato 103 por el Partido Liberal: 8 votos.
- Jimmy Harold Díaz Burbano (electo), candidato 102 por el Partido Conservador: 17 votos.

De lo anterior se tiene que se dejaron de sumar 25 votos, los cuales deberán adicionarse así:

Al candidato 103 del Partido Liberal debe sumársele 8 votos a los 6.771 que obtuvo en la contienda electoral. A efectos de determinar la cifra repartidora, los 8 votos indebidamente sustraídos también entran a formar parte de la votación del

partido, que sumó 30.059 según el formulario E-26 CAM<sup>34</sup>; de modo que al agregar esa cantidad, quedaría con **30.067** votos.

Al candidato 102 del Partido Conservador se le debe sumar 17 votos, a los 11.735 que obtuvo en los comicios. Como ocurre en el caso anterior, a efectos de determinar la cifra repartidora, los 17 votos indebidamente sustraídos también entran a formar parte de la votación del partido, que sumó 22.162 según el formulario E-26 CAM<sup>35</sup>; de manera que al agregar esa cantidad, quedaría con **22.179** votos.

Visto lo anterior, y toda vez que debe sumarse unos votos, en este caso, se debe determinar la incidencia en el resultado de la votación, en los términos del artículo 287 de la Ley 1437 de 2011 que establece: *“Para garantizar el respeto de la voluntad legítima mayoritaria de los electores habrá lugar a declarar la nulidad de la elección por voto popular, cuando el juez establezca que las irregularidades en la votación o en los escrutinios son de tal incidencia que de practicarse nuevos escrutinios serían otros los elegidos.”*

Por ello, la Sala deberá descender al análisis concerniente al principio de eficacia del voto, que conlleva a establecer si la irregularidad aquí advertida tiene la virtualidad de alterar el resultado electoral que ahora es materia de cuestionamiento.

El total de votos válidos es de 89.201, que resultan de sumar los 25 votos sustraídos irregularmente, a los 89.176 registrados como total de votos válidos en el el formulario E-26 CAM<sup>36</sup>, y es sobre este número que se debe efectuar el cálculo del umbral, que es la mitad del resultado de dividir la cantidad de votos válidos por el número de curules a proveer. En los términos del inciso tercero del artículo 263 de la Constitución Política, el umbral corresponde al 30% del cuociente electoral<sup>37</sup>:

TOTAL VOTOS VÁLIDOS	89.201
NÚMERO DE CURULES	2
CUOCIENTE ELECTORAL	44.600
<b>UMBRAL (30% del cuociente)</b>	<b>13.380</b>

Ahora bien, para determinar si las diferencias debidamente acreditadas entre formularios E-14 Claveros y E-24, tuvieron la incidencia suficiente como para

<sup>34</sup> Folio 192.

<sup>35</sup> Folio 192.

<sup>36</sup> Folio 191 reverso.

<sup>37</sup> ***“En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.”***  
(Destacado por la Sala)

alterar la asignación de curules, se verificará tal asignación mediante la aplicación de la cifra repartidora, que resulta de *“dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.”*<sup>38</sup>

A efectos de lo anterior, (i) se organizarán los partidos que superaron el umbral en columnas de mayor a menor votación; (ii) se dividirá el total de votos válidos del partido, tantas veces como el total de curules a proveer, que para el caso es de dos (2); (iii) se tomarán los resultados de la división de mayor a menor, hasta llegar a la segunda curul en orden descendente, que constituirá la cifra repartidora; y (iv) se dividirá el total de votos de cada partido por la cifra en mención, y el resultado constituirá el número de curules a proveer.

Según las resultas del ejercicio hecho por la Sala, superaron el umbral los partidos Liberal (30.067), Conservador (22.179) y Alianza Verde (20.267), por lo que el cálculo de la cifra repartidora es como sigue:

	<b>Partido Liberal</b>	<b>Partido Conservador</b>	<b>Partido Alianza Verde</b>
<b>Total votos</b>	30.067	22.179	20.267
Dividir entre 1	30.067	22.179	20.267
Dividir entre 2	15.033	11.089	10.133

Los resultados de la división, de mayor a menor, hasta llegar al segundo, son 30.067 (partido Liberal) y 22.179 (Partido Conservador), por lo que este último constituye la cifra repartidora.

El total de votos de cada partido se divide entre la cifra repartidora, para establecer las curules que corresponden a cada uno, lo que arroja el siguiente resultado:

<b>Partido</b>	<b>Total votos</b>	<b>cifra repartidora</b>	<b>Resultado</b>	<b>Curules a proveer</b>
<b>Liberal</b>	30.067	22.179	1.35565174	<b>1</b>
<b>Conservador</b>	22.179	22.179	1	<b>1</b>
<b>Alianza Verde</b>	20.267	22.179	0.91379233	<b>0</b>

Como se aprecia, las diferencias injustificadas que se demostraron en este trámite, no alteraron la asignación de curules, ya que al igual como se determinó

<sup>38</sup> En los términos del inciso segundo del artículo 263 de la Constitución Política.

en los escrutinios, de las dos curules a proveer una correspondió al Partido Liberal y la otra al Conservador.

Tampoco se alteró la elección del candidato respectivo, ya que de acuerdo con la votación obtenida, y la sumatoria de los votos indebidamente sustraídos, ello no modifica la asignación de que se trata:

<b>Candidato</b>	<b>Total votos</b>	<b>Votos sustraídos</b>	<b>Total</b>
Argenis Velásquez Ramírez (P. Liberal 101)	5.423	0	5423
Carlos Adolfo Ardila Espinoza (P. Liberal 102)	15.552	0	<b>15.552</b>
Juan Carlos Hoyos García (P. Liberal 103)	6.771	8	6.779
Jimmy Harold Díaz Burbano (P. Conservador 102)	11.735	17	<b>11.752</b>

Como bien se observa, aun con la adición de los votos sustraídos, la votación de los candidatos del Partido Liberal que no resultaron elegidos, está lejos de superar la que obtuvo el representante electo. En el caso del partido Conservador, el representante electo de esa colectividad obtuvo un aumento de su votación, por lo que tampoco se altera su elección.

Así las cosas, la Sala concluye que no obstante se presentaron algunas inconsistencias durante el proceso de escrutinios de la Cámara del departamento de Putumayo, estas no tienen incidencia en la votación que permita acceder a las pretensiones de la demanda y, por ello, habrán de negarse. Tampoco se acreditó que el acto demandado haya infringido las normas en que debía fundarse, o que se haya desconocido el debido proceso, salvo las irregularidades advertidas que, tal como se determinó, no tuvieron incidencia en el resultado de la elección.

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

### **FALLA**

**PRIMERO:** Niéganse las pretensiones de la demanda ejercida por la señora Argenis Velásquez Ramírez con el fin de obtener la nulidad del Formulario E-26 CAM del 18 de marzo de 2018, por medio del cual se declaró la elección de los representantes a la Cámara por el departamento de Putumayo para el periodo constitucional 2018-2022, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-B-1



GP059-B-1

