



Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (PRINCIPAL)¹
Demandantes: JUAN CAMILO OSTOS ROMERO Y OTROS
Demandados: SENADORES DE LA REPÚBLICA (2022-2026)

Temas: Procedimiento de escrutinios nacionales. Causales generales de nulidad contra actos previos a la elección. Causal especial de nulidad electoral por diferencias injustificadas entre formularios E-14 y E-24. Sistema de afectación ponderada de votación irregular. Estudio de comportamiento de mesas desniveladas. Análisis de incidencia de las falsedades en la declaratoria de elección.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas

Los partidos Liberal y Conservador Colombiano, los excandidatos del partido conservador Esperanza Andrade Serrano y Juan Camilo Ostos Romero, los excandidatos y el ciudadano Richanet Méndez Guzmán instauraron demandas en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, tendientes a obtener la nulidad de la elección de los senadores de la República, para el período constitucional 2022-2026, declarada por el Consejo Nacional Electoral mediante el formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022.

¹ Acumulado con Rad. 11001-03-28-000-2022-00278-00, 11001-03-28-000-2022-00268-00, 11001-03-28-000-2022-00276-00 y 11001-03-28-000-2022-00303-00.



Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

Los demandantes también pretenden la nulidad de los siguientes actos previos a la elección, por los cuales la misma autoridad resolvió reclamaciones y solicitudes de saneamiento de nulidad durante los escrutinios generales²:

| | ACTO | DEPARTAMENTO | EXPEDIENTE |
|----|---|-----------------------------|--|
| 1 | Resolución 3253 7 de julio de 2022 | Amazonas | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 2 | Resolución 3254 7 de julio de 2022 | Atlántico y otros | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 |
| 3 | Resolución 3255 7 de julio de 2022 | Vichada | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 4 | Resolución 3256 7 de julio de 2022 | Nariño | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 5 | Resolución 3257 7 de julio de 2022 | Consulados (USA) | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 6 | Resolución 3258 7 de julio de 2022 | Casanare | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 7 | Resolución 3259 7 de julio de 2022 | Caquetá | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 8 | Resolución 3260 7 de julio de 2022 | Arauca | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 9 | Resolución 3261 7 de julio de 2022 | Huila | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 10 | Resolución 3262 7 de julio de 2022 | Risaralda | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 11 | Resolución 3263 7 de julio de 2022 | Guainía | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 12 | Resolución 3264 7 de julio de 2022 | San Andrés | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 13 | Resolución 3265 7 de julio de 2022 | Guaviare | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 14 | Resolución 3266 7 de julio de 2022 | Consulados (España y otros) | 2022-00268 2022-00303 |
| 15 | Resolución 3275 11 de julio de 2022 | Valle | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |

² Mediante auto del 25 de septiembre de 2023, el magistrado ponente excluyó del litigio el Acuerdo





Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

| | ACTO | DEPARTAMENTO | EXPEDIENTE |
|----|---|--------------------------------|--|
| 16 | Resolución 3276 11 de julio de 2022 | Chocó | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 17 | Resolución 3277 11 de julio de 2022 | Sucre | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 18 | Resolución 3278 11 de julio de 2022 | Vaupés | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 19 | Resolución 3279 11 de julio de 2022 | Boyacá | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 20 | Resolución 3280 11 de julio de 2022 | Consulados (Panamá y otros) | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 21 | Resolución 3287 13 de julio de 2022 | Meta | 2022-00268 2022-00303 |
| 22 | Resolución 3288 13 de julio de 2022 | Consulados (Australia y otros) | 2022-00268 2022-00303 |
| 23 | Resolución 3289 13 de julio de 2022 | Putumayo | 2022-00268 2022-00303 |
| 24 | Resolución 3290 13 de julio de 2022 | Santander | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 25 | Resolución 3299 13 de julio de 2022 | Cundinamarca | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 26 | Resolución 3300 13 de julio de 2022 | Caldas | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 27 | Resolución 3301 13 de julio de 2022 | Quindío | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 28 | Resolución 3302 13 de julio de 2022 | Tolima | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 29 | Resolución 3303 13 de julio de 2022 | Guajira | 2022-00268 2022-00276 2022-00290 2022-00303 |
| 30 | Resolución 3304 13 de julio de 2022 | Varios (Partido Conservador) | 2022-00276 2022-00290 |
| 31 | Resolución 3312 15 de julio de 2022 | Risaralda | 2022-00268 |
| 32 | Resolución 3313 15 de julio de 2022 | Bolívar | 2022-00268 2022-00303 |
| 33 | Resolución 3314 15 de julio de 2022 | Bogotá y otros | 2022-00268 |
| 34 | Resolución 3315 15 de julio de 2022 | Córdoba | 2022-00268 2022-00303 |
| 35 | Resolución 3316 15 de julio de 2022 | Magdalena | 2022-00268 2022-00303 |
| 36 | Resolución 3317 15 de julio de 2022 | Norte de Santander | 2022-00268 2022-00303 |





Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

| | ACTO | DEPARTAMENTO | EXPEDIENTE |
|----|---|--------------------|--------------------------|
| 37 | Resolución 3318 15 de julio de 2022 | Bogotá | 2022-00268 2022-00303 |
| 38 | Resolución 3320 16 de julio de 2022 | Cauca | 2022-00268 2022-00303 |
| 39 | Resolución 3321 16 de julio de 2022 | Cesar | 2022-00268 2022-00303 |
| 40 | Resolución 3323 18 de julio de 2022 | Atlántico | 2022-00303 |
| 41 | Resolución 3325 18 de julio de 2022 | Antioquia | 2022-00268 2022-00303 |
| 42 | Resolución 3326 18 de julio de 2022 | Meta | 2022-00268 |
| 43 | Resolución 3327 18 de julio de 2022 | Tolima | 2022-00268 |
| 44 | Resolución 3328 18 de julio de 2022 | Norte de Santander | 2022-00268 |
| 45 | Acuerdo E-004 18 de julio de 2022 | Atlántico | 2022-00276 2022-00290 |

1.1. Rad. 11001-03-28-000-2022-00268-00

1.1.1. Pretensiones

El Partido Liberal Colombiano, por intermedio de apoderado judicial, pretende lo siguiente:

PRIMERA. Que se declare la nulidad de la Resolución No. E-3332 del 19 de julio de 2022 «Por medio de la cual se declara la elección de Senado de la República, se asignan las curules para el periodo 2022 – 2026 y se ordena la expedición de las correspondientes credenciales», expedida por la Comisión Escrutadora General integrada por el Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil en calidad de Secretario.

SEGUNDA. Que se declare la nulidad del Formulario E-26 SEN, expedido el 19 de julio de 2022 por la Comisión Escrutadora General integrada por el Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil en calidad de Secretario, con el cual se declaró la elección del Senado de la República periodo constitucional 2022 -2026.

TERCERA. Que se declare la nulidad del Formulario E-24 SEN, expedido el 19 de julio de 2022 por la Comisión Escrutadora General integrada por el Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil en calidad de Secretario, con el cual se registró y totalizó la votación que para Senado de la República periodo constitucional 2022 - 2026 fue depositada en las mesas de votación instaladas en los Departamentos del país y Bogotá D.C.

CUARTA. Que se declare la nulidad del Acta General de Escrutinios, expedida el 19 de julio de 2022 por la Comisión Escrutadora General integrada por el Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil en calidad de





Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

Secretario, con la cual, entre otros hechos, se dejó constancia del escrutinio adelantado.

QUINTA. Que se declare la nulidad de las credenciales Formulario E-27 SEN, expedidas el 19 de julio de 2022 por la Comisión Escrutadora General integrada por el Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil en calidad de Secretario, con las cuales se reconoció a los Senadores de la República periodo constitucional 2022 -2026.

SEXTA: Que se declare la nulidad de las Resoluciones E-3253 del 07 de julio, E-3254 del 07 de julio, E-3255 del 07 de julio, E-3256 del 07 de julio, E-3257 del 07 de julio, E-3258 del 07 de julio, E-3259 del 07 de julio, E-3260 del 07 de julio, E-3261 del 07 de julio, E-3262 del 07 de julio, E-3263 del 07 de julio, E-3264 del 07 de julio, E-3265 del 07 de julio, E-3266 del 07 de julio, E-3275 del 11 de julio, E-3276 del 11 de julio, E-3277 del 11 de julio, E-3278 del 11 de julio, E-3279 del 11 de julio, E-3280 del 11 de julio, E-3287 del 13 de julio, E-3288 del 13 de julio, E-3289 del 13 de julio, E-3290 del 13 de julio, E-3299 del 13 de julio, E-3300 del 13 de julio, E-3301 del 13 de julio, E-3302 del 13 de julio, E-3303 del 13 de julio, E-3312 del 15 de julio, E-3313 del 15 de julio, E-3314 del 15 de julio, E-3314 del 15 de julio, E-3315 del 15 de julio, E-3316 del 15 de julio, E-3317 del 15 de julio, E-3318 del 16 de julio, E-3320 del 16 de julio, E-3321 del 18 de julio, E-3325 del 18 de julio, E-3326 del 18 de julio, E-3327 del 18 de julio, E-3328 del 18 de julio, todas del 2022, con las cuales se resolvieron las reclamaciones presentadas; entre otros, por el suscrito en calidad de apoderado del Partido Liberal Colombiano presentadas.

SEPTIMA. (sic) Que como consecuencia de lo anterior y conforme a lo expuesto en la parte considerativa de la presente demanda, se ordene practicar y efectivamente se practique por la Sección Quinta del Consejo de Estado, un nuevo escrutinio de los votos depositados en las mesas de votación instaladas en el territorio nacional y en los consulados para las elecciones del 13 de marzo de 2022 para Senado de la República, periodo constitucional 2022 - 2026, totalizados en los Formularios E-14, escrutinio que deberá practicarse, con base únicamente en los guarismos que mantengan un soporte en los Formularios E-14 verificados producto del procedimiento adelantado por la corporación judicial de conformidad a esta demanda.

OCTAVA. Que con base en los resultados que se obtengan en los nuevos escrutinios, se adelante por la Sección Quinta del Consejo de Estado, una nueva declaración de elección de Senado de la República, periodo constitucional 2022 - 2026, se ordene expedir y efectivamente se expidan las nuevas credenciales de Senadores de la República para el periodo 2022 - 2026 a quienes correspondan y logren el derecho de conformidad al escrutinio practicado por la corporación judicial. Posteriormente, que se comunique la anterior novedad al Presidente del Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, al Presidente de la República o quien haga sus veces, al señor Registrador Nacional del Estado Civil o quien haga sus veces, al señor Ministro del Interior o quien haga sus veces, entre los demás que estime pertinente el Honorable Consejo de Estado.



1.1.2. Hechos

La parte actora relata que el 13 de marzo de 2022 se realizaron a nivel nacional las elecciones para el Congreso de la República, periodo 2022-2026. Señala que en las diferentes circunscripciones electorales se adelantaron los escrutinios del Senado de la República por parte de las «Comisiones Escrutadoras Municipales, Locales, Departamentales, del Distrito Capital y Comisiones Generales Departamentales, del Distrito Capital, internacionales y General Nacional», las cuales prohirieron los formularios E-24SEN y E-26. Particularmente, indica que el Consejo Nacional Electoral actuó como «Comisión Escrutadora General» y declaró la elección del Senado, mediante la Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022.

Informa que presentó reclamaciones y solicitudes de saneamiento ante el CNE, algunas de las cuales no fueron resueltas y otras incorrectamente decididas a través de cuarenta y dos (42) resoluciones, que también son objeto de demanda.

Consecuente con lo dicho, sostiene que al Partido Liberal le dejaron de contabilizar 48.545 votos, mientras que a la coalición Pacto Histórico le fue aumentada la votación en 2.659 sufragios, lo cual deviene de las diferencias injustificadas entre formularios E-14 y E-24, de un lado, y E-26, por otro, éste último por el cual se declaró la elección y se consignaron los resultados de las votaciones de los senadores de la República.

En este orden, el Partido Liberal Colombiano, en la circunscripción ordinaria nacional de Senado de la República, debió obtener una (1) curul más, para un total de quince (15), en vez de las catorce (14) que tiene actualmente. A su turno, la coalición Pacto Histórico debió obtener diecinueve (19) curules, en lugar de las veinte (20) que ostenta para el periodo constitucional vigente.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante invoca como causal de nulidad específica contra los actos acusados, la prevista en el numeral 3º del artículo 275 del CPACA, consistente en contener los documentos electorales, datos contrarios a la verdad. Así mismo, plantea una falsa motivación, conforme con el artículo 137 *ibidem*, «en lo que respecta a la incorporación de registros falsos e incongruentes». Ambas censuras confluyen en presuntas diferencias injustificadas entre los datos consignados en los formularios E-14 y E-24, y entre el E-24 y el E-26, lo cual plantea en los siguientes términos:



[A]l momento de ir consolidado (sic) los guarismos electorales en los correspondientes formularios E-24 y E-26, se fueron incurriendo en omisiones o extralimitación de funciones por parte de las Comisiones Escrutadoras, por cuanto los resultados consignados en los Formularios E-14, fueron equivocadamente registrados en los Formularios E-24 y E-26 respectivamente; en algunos casos excluyendo votación válida y en otros incluyendo votación diferente a la consignada en las respectivas actas, errores que en suma fueron objeto de solicitud de saneamiento a la Comisión Escrutadora General.

En línea con lo expuesto, alega que, en un «confuso y equivoco (sic) proceso de escrutinios», el Consejo Nacional Electoral omitió resolver la solicitud de saneamiento presentada por el Partido Liberal Colombiano para aumentar su votación en mesas en las que no hubo recuento y, en otros casos, «sin razón aparente», restó votos a la colectividad y aumentó los obtenidos por el Pacto Histórico. Por ello, observa que «fue asignada la curul número veinte (20) de la Coalición Pacto Histórico, desplazando a la ubicación ciento uno (101) al Partido Liberal y dejándolo sin la curul 15 a que tenía derecho».

En consecuencia, por cuenta de las falsedades discriminadas en cuatro (4) tablas que acompañan la demanda, pretende recuperar 48.545 votos y que se descuenten 2.659 a la mencionada coalición.

1.1.4. Admisión de la demanda

La demanda fue admitida por el despacho del magistrado ponente³ mediante auto de 4 de octubre de 2022, a través del cual se ordenó las notificaciones pertinentes, de conformidad con el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

1.2. Rad. 11001-03-28-000-2022-00276-00

1.2.1. Pretensiones

La ciudadana Esperanza Andrade Serrano, asistida por apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones⁴:

5.1. Se decrete la nulidad parcial de la Resolución No. 3332 de 19 de julio de 2022, proferida por el Consejo Nacional Electoral, *“Por medio de la cual se declara la elección de Senado de la República, se asignan las curules para el período 2022-2026 y se ordena la expedición de las respectivas credenciales”*, principalmente, en lo referente a la elección de Senadores de la República, avalados por el Partido

³ Despacho del magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁴ Conforme con el documento de subsanación de la demanda, presentado por la parte actora a órdenes del ponente original por auto de 13 de septiembre de 2022.



Conservador Colombiano, específicamente respecto de la asignación de la curul No. 16, la cual corresponde por derecho a éste.

5.2. Se declare la nulidad de los siguientes Acuerdos y Resoluciones proferidas por el Consejo Nacional Electoral, al expedirse con infracción de las normas en que deberían fundarse, de manera irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, y por estar falsamente motivadas, como se explicará en el acápite correspondiente, de acuerdo con los hechos de la demanda y el concepto de violación en que se sustenta⁵ (...).

5.3. Se declare que al Partido Conservador le corresponden 16 curules en el Senado de la República.

5.4. Se declare que la candidata **Esperanza Andrade** Serrano, candidata No. 9 por el Partido Conservador, es acreedora de la curul No. 15 del Partido Conservador; en su defecto, le sea asignada la 16; pues el acto mediante el cual se declaró la elección, contiene: i) datos contrarios a la verdad, y fue expedido con: ii) infracción de las normas en que deberían fundarse; iii) en forma irregular; iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa y v) mediante falsa motivación; como se explicará en el acápite correspondiente.

5.5. Como consecuencia de la declaratoria parcial de nulidad del acto de elección acusado, se solicita a la Sala, realizar un nuevo escrutinio, cancelar las credenciales de quienes, de acuerdo con la revisión de los documentos electorales no resulten elegidos; reordenar la lista del Partido Conservador a partir de la verdadera votación, que es la que corresponda a la expresada por los electores en las urnas, y se declare la elección de quienes realmente resultaron elegidos, puntualmente, de la acá demandante Esperanza Andrade Serrano y expedirle la correspondiente credencial, dentro de la ejecutoria de la decisión.

5.6. Se remita copia del fallo a la Organización Electoral y al Senado de la República.

1.2.2. Hechos

La demandante narra que fue la candidata No. 9 en la lista del Partido Conservador Colombiano para las elecciones del Senado de la República, que se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022. Destaca que no resultó elegida en dichos comicios, pese a que la verdadera votación obtenida le daba derecho a la curul que reclama por vía judicial.

Indica que los escrutinios iniciaron a las 4 de la tarde del mismo día de las votaciones y se desarrollaron durante varias jornadas hasta el 19 de julio de 2022, cuando fue declarada la elección mediante los actos *sub judice*.

⁵ Inserta una tabla con 26 resoluciones y 2 acuerdos expedidos por el Consejo Nacional Electoral.



Señala que se presentaron varias «reclamaciones, peticiones y solicitudes de saneamiento» en las diferentes etapas de los escrutinios, en especial ante el Consejo Nacional Electoral, las cuales tenían como propósito la corrección de las diferencias injustificadas entre los datos de los formularios E-14 y el archivo E-24 TXT, éste último a través del cual se consolidó la votación con la que se declaró la elección, las cuales no fueron resueltas o no lo fueron en debida forma por parte del CNE.

En esa medida, aduce que, de un lado, se afectó su votación y la de su partido, y de otro, «se asignaron votos irregulares a otros partidos y candidatos, sin que tuvieran derecho a ello, tal como se evidencia en la relación de registros que se detalla en el acápite correspondiente», con especial mención de las mesas de los departamentos de Chocó, Huila, Tolima y Valle.

1.2.3. Normas violadas y concepto de la violación

El apoderado de la señora Andrade Serrano formula un «cargo único», sustentado en la causal de nulidad específica del numeral 3° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, consistente en contener los formularios electorales datos contrarios a la verdad, por existir «Diferencias injustificadas entre los datos registrados» en los formularios E-14 y el archivo «E-24 .TXT» que sirvió de base a la declaratoria de la elección de los senadores de la República, de acuerdo con los registros contenidos en los anexos de la demanda.

En concreto, manifiesta que «la información consignada en el acto mediante el cual se declaró la elección es, al menos parcialmente, falsa, en tanto contiene datos contrarios a la verdad en relación con la votación obtenida por la ciudadana Esperanza Andrade Serrano, a quien se le dejó de consignar votación legalmente obtenida y, así mismo, al habersele computado votación a otros candidatos, por encima de la verdaderamente obtenida con el voto de los sufragantes».

Particulariza el caso del candidato 35 de su partido, señor Laureano Acuña, a quien le fueron contabilizados votos que no le correspondían «y que, posiblemente dentro de ellos se encuentran los que indebidamente se le dejaron de reconocer».

Adicionalmente, censura los actos previos acusados por una «indebida nivelación de las mismas mesas enjuiciadas, de acuerdo con los mismos registros que se aportan en relación con la causal especial», toda vez que la autoridad electoral



«mantuvo y en algunos casos, incluso incrementó dichas diferencias», sin justificación alguna. Al respecto, explicó:

[E]n las mentadas Resoluciones y Acuerdos, resulta evidente que la autoridad electoral, en algunos casos, al momento de realizar algunas correcciones de la votación por evidenciar diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, al encontrar que se desnivelaba la mesa por exceso de votos en relación con el número de votantes, aplicó de manera indebida la tesis que la Sección Quinta del Consejo de Estado dispuso para el trámite jurisdiccional, reduciendo la votación proporcionalmente entre los candidatos con mayor votación en la mesa, encontrándose que en algunos casos al mismo reclamante u otros reclamantes se le restaban votos, a pesar de que las diferencias no los tenían porque perjudicar, pues dicho trámite excepcional para el exceso de los votos es el que se aplica en sede jurisdiccional al no contarse con los votos y por la afectación que a ese momento puede ocurrir a la cadena de custodia de ese material electoral y que, por demás, se aplica solo frente a los votos que se encuentran presuntamente irregulares y no respecto de quien demuestra que hubo falencias que imponen el reconocimiento de una votación indebidamente descontada, pues si se acredita que hay lugar a sumarle votación a un candidato que le fue indebidamente descontada, no habría lugar a nivelar la mesa descontándole proporcionalmente votación que ha sido indebidamente descontada, menos aún, al momento de hacer la nivelación de esa mesa en la que se acredita que le han dejado de contabilizar votos que en derecho le corresponden.

Enfatiza que en este caso la irregularidad es de tal magnitud, que afecta sustancialmente los resultados electorales, al punto que pasaría de 64.418 a 67.279 votos y sumaría una curul para su partido. Para el efecto, advierte que acompaña con la demanda los registros discriminados por departamento, municipio, zona, puesto, mesa, partido y candidato, con los valores registrados en el formulario E-14 y los del «E-24 .TXT», en mesas que no fueron objeto de recuento y que «no se encuentran justificadas en Actas de Escrutinio ni en algún documento electoral válido para tal efecto, lo que conlleva a que se le dé mayor valor al E-14 y se mantenga el dato de éste en el resultado de la elección».

Desde otra óptica, la parte actora invoca las causales generales de nulidad establecidas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, «puntualmente por infracción de las normas en que debería fundarse, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, y falsa motivación».

En tal sentido, expuso como normas violadas los artículos 29, 40, 265 y 269 (sic)⁶ de la Constitución Política, debido a que las autoridades electorales,

⁶ Atendiendo al contenido del artículo 269 de la Constitución Política y el concepto de la violación expuesto por la demandante, se entiende que se refiere al artículo 209 de la Carta, sobre los principios orientadores de la función administrativa.



encabezadas por el Consejo Nacional Electoral, se apartaron de la función de inspección, vigilancia y control de la actividad electoral durante los escrutinios, en clave con los principios orientadores de la función administrativa. De esta manera, permitieron que los actos acusados contuvieran datos contrarios a la verdadera voluntad popular, en franca violación de sus derechos al debido proceso, defensa y ejercicio del poder político.

También estima infringidos los artículos 135, 153, 172 y 182 del Código Electoral, porque el procedimiento allí previsto para el cómputo de votos no fue respetado, en tanto los datos registrados en algunas mesas de votación no corresponden a los sufragios obtenidos por la demandante y el Partido Conservador Colombiano.

En cuanto a la expedición irregular, recordó que esta se materializa cuando un acto administrativo ostenta un vicio en su formación, con lo que se vulnera el debido proceso. Para el caso, este vicio se configura por cuanto «existen diferencias injustificadas que conllevaron a que la elección declarada no corresponda exactamente con la realidad de los votos depositados», de modo que «se desconoció el procedimiento establecido en las normas electorales» para escrutar los votos.

Con el mismo enfoque, radica el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa por «desatenderse por parte de las autoridades electorales, las solicitudes, peticiones y reclamaciones presentadas en las diferentes instancias y que fueron no resueltas o resueltas de forma indebida, pues en algunos casos no se sanearon las irregularidades a pesar de haberse evidenciado y en otras, la (sic) realizarse una indebida nivelación de mesas, como se evidencia en el contenido de las resoluciones acusadas, que se profirieron sin el saneamiento de las falencias advertidas».

Por último, frente a la falsa motivación, explica que «es evidente que la motivación del acto de la declaratoria de elección, así como de los demás actos que se enjuician, es falsa en tanto no corresponde a la realidad, pues dejaron de tenerse en cuenta votos obtenidos por la candidata demandante y por le (sic) Partido Conservador Colombiano, y se tuvieron en cuenta sufragios irregulares en favor de otros candidatos sin que ello obedeciera a la realidad».

De manera que «la declaratoria de la elección se soporta en actos irregulares que contienen diferencias injustificadas entre los E-14 y el E-24 txt», pese a que «la autoridad electoral tuvo las herramientas para corregir las irregularidades que le fueron puestas en conocimiento y que al no sanearse oportunamente,



conllevaron a que la declaratoria no correspondiera a la real voluntad de los electores expresada en las urnas».

Sobre este soporte jurídico, la demandante aspira a que «esos yerros sean corregidos por los jueces de la república que conforman la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puntualmente la Sección Quinta del Consejo de Estado», en el marco del «cargo único» antes comentado. En tal sentido, concluye que las diferencias expuestas en la demanda conllevan a que, bajo el procedimiento de la cifra repartidora, le sean reconocidas 16 curules al Partido Conservador Colombiano, atendiendo a la votación real de las opciones políticas, de acuerdo con las tablas de registros que se adjuntaron a la demanda.

Por último, plantea que, «si la Sala considera que no hay lugar a reconocer la curul 16 al Partido Conservador, las irregularidades advertidas inciden en el resultado electoral en tanto la candidata Esperanza Andrade Serrano, en orden de votación, estaría por encima de la candidata Tamayo Tamayo», refiriéndose a la actual senadora de esa bancada.

1.2.4. Admisión de la demanda

Previo verificación del acatamiento de las órdenes de corrección impartidas en el auto de 13 de septiembre de 2022, el magistrado sustanciador de este proceso⁷ admitió la demanda a través de proveído de 18 de octubre. Al respecto, se precisó que «La admisión abarca, exclusivamente, los hechos, censuras y las mesas relacionadas en los anexos 1 a 8 traídos con la subsanación de la demanda», junto con «los actos intermedios relacionados en la pretensión 5.2. de la demanda, 28 en total, siempre que se relacionen con los cargos expuestos e incidan en el acto declaratorio de elección».

En esta providencia también se ordenaron las notificaciones y comunicaciones establecidas en el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, en la forma procedente para los juicios por causales objetivas de nulidad electoral. Así mismo, se dispuso informar al señor Laureano Acuña Díaz, excandidato del Partido Conservador Colombiano, a solicitud de la parte actora.

⁷ Magistrado Luis Alberto Álvarez Parra.



1.3. Rad. 11001-03-28-000-2022-00278-00

1.3.1. Pretensiones

El Partido Conservador Colombiano, a través de apoderado, pretende que se acceda a las siguientes órdenes y declaraciones:

PRIMERA. Que se declare la nulidad del Formulario E-26 SEN, expedido el 19 de julio de 2022 por la Comisión Escrutadora General, con el cual se declaró la elección del Senado de la República periodo constitucional 2022 -2026.

SEGUNDA. Que se declare la nulidad de la Resolución No. E-3332 del 19 de julio de 2022 «Por medio de la cual se declara la elección de Senado de la República, se asignan las curules para el periodo 2022 – 2026 y se ordena la expedición de las correspondientes credenciales.», expedida por la Comisión Escrutadora General.

TERCERA. Como consecuencia de lo anterior, se ordene practicar un nuevo escrutinio de los votos depositados en las mesas de votación instaladas para las elecciones del 13 de marzo de 2022 para Senado de la República, periodo constitucional 2022 – 2026 y relacionadas por el Partido Conservador Colombiano en los cuadros adjuntos a este libelo de demanda, donde le fueron excluidos del cómputo general de votos, los válidamente depositados para el partido Conservador Colombiano y su lista de candidatos.

CUARTA. Con base en los resultados que se obtengan en los nuevos escrutinios, se declare la elección de Senado de la República, periodo constitucional 2022 - 2026, se ordene expedir las nuevas credenciales a quienes correspondan y logren el derecho.

1.3.2. Hechos

El Partido Conservador relata que el 13 de marzo de 2022 se llevaron a cabo las elecciones del Congreso de la República y que los escrutinios de votos para el Senado fueron realizados por las comisiones escrutadoras de los diferentes niveles y sus resultados reportados en los formularios E-14, E-24 y E-26 SEN.

Señala que la Comisión Escrutadora General expidió el formulario E-24SEN, el acta general de escrutinios (AGE), el formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332, en el marco de la elección del Senado de la República para el periodo constitucional 2022-2026, correspondiéndole al Partido Conservador Colombiano 2.238.678 votos en estos comicios electorales.

Informa que el partido presentó solicitudes de saneamiento por diferencias entre los guarismos registrados en «los formularios E-14 SEN y los formularios E-



24SEN y E26SEN», decididas para 12.607 casos que representaron 16.602 votos. Sin embargo, afirma que el Consejo Nacional Electoral dejó de computar a favor de la colectividad 59.821 votos, debido a la falta de decisión de 7.712 casos propuestos frente a 53.821 sufragios y por la nivelación de mesas mediante un procedimiento ilegal, que le significó el descuento de otros 6.000 votos.

En tal sentido, considera que «de haberse computado la asignación de curules hubiera cambiado, de suerte que el Partido Conservador Colombiano hubiera logrado al curul número dieciséis (16), como en derecho le corresponde».

1.3.3. Normas violadas y concepto de la violación

Previa exposición de jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la falsedad de los documentos electorales y la oportunidad de las solicitudes de saneamiento de nulidades en los escrutinios, la parte actora aduce que en este caso se configuran las causales de nulidad de los numerales 2 y 3 del artículo 275 y la falsa motivación del artículo 137 del CPACA, por los siguientes motivos:

[S]e configuran las causales de nulidad mencionadas, porque una alteración o sabotaje del software de escrutinios generó la desaparición en el registro en el E-24 en Archivo Plano de los datos obtenidos en los recuentos (sic) de las mesas relacionadas según el archivo de novedades de recuentos de la RNEC lo que, a su vez, generó que la información contenida en dicho archivo plano materialice una falsedad electoral.

La falsedad queda constatada en cuanto que la consolidación registró menos votos que los que realmente se depositaron, cifra que corresponde a los votos obtenidos por el Partido Conservador Colombiano, anotados en el formulario E-14, que misteriosamente desaparecieron.

Por tanto, es preciso informar al Consejo de Estado que la Comisión Escrutadora General omitió atender las solicitudes de saneamiento, dar aplicación al principio de eficacia del voto, el cual, tiene como propósito resguardar la prevalencia de la votación mayoritaria, libre y legítima, y sobre todo con la lógica misma del comportamiento de los electores procurando siempre que sea reconocida en todo momento la verdad electoral (...).

Para comprobar su dicho, anexa las tablas que contienen los votos que no fueron considerados por la comisión escrutadora general, a pesar de aparecer registrados en los formularios E-14.



1.3.4. Admisión de la demanda

Mediante auto de 3 de octubre de 2022, el magistrado ponente⁸ admitió la demanda, por considerar superadas las falencias formales advertidas en el proveído de 8 de septiembre de 2022. En la misma providencia se impartieron las órdenes de notificación y comunicaciones de rigor.

1.4. Rad. 11001-03-28-000-2022-00290-00

1.4.1. Pretensiones

El ciudadano Juan Camilo Ostos Romero, mediante apoderado, acude a este medio de control con el fin de que se acceda a las pretensiones que se transcriben a continuación:

PRIMERA: QUE SE DECLARE QUE ES NULO EL ACTO DE DECLARATORIA DE ELECCIÓN DE **SENADORES DE LA REPUBLICA** (sic) CONTENIDO EN EL **ACTA GENERAL DE ESCRUTINIOS, ACTA PARCIAL DE ESCRUTINIOS, FORMULARIO E 26 SEN, Y RESOLUCIÓN NO. E-3332 DE 2022**, DE FECHA 19 DE JULIO DE 2022, EXPEDIDOS POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, SE ASIGNAN LAS CURULES PARA EL PERIODO 2022-2026 Y SE ORDENA LA EXPEDICIÓN DE LAS RESPECTIVAS CREDENCIALES.

SEGUNDA: SE DECLARE LA NULIDAD DE LOS SIGUIENTES ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE LOS CUALES SE RESOLVIERON LAS SOLICITUDES DE SANEAMIENTO DE NULIDAD Y RECLAMACIONES PRESENTADAS RESPECTO A SENADO DE LA REPUBLICA (sic)⁹.

TERCERA: COMO CONSECUENCIA DE LAS ANTERIORES DECLARACIONES (sic) SOLICITO SE REALICEN LAS VERIFICACIONES, EXCLUSIONES, REVISIONES Y CORRECCIONES A QUE HAYA LUGAR RESPECTO A LAS MESAS DEMANDADAS.

CUARTA: COMO CONSECUENCIA DE LA ANTERIOR DECLARACIÓN SE PRACTIQUE UN NUEVO ESCRUTINIO GENERAL, SE CANCELEN LAS CREDENCIALES DE QUIENES RESULTEN AFECTADOS Y SE OTORGUEN LAS QUE CORRESPONDAN (Negrillas del original).

⁸ Magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁹ Relaciona 2 acuerdos y 28 resoluciones expedidos por el CNE.



1.4.2. Hechos

El demandante señala que el 13 de marzo de 2022 se eligió el Congreso de la República y que el Partido Conservador Colombiano participó con candidatos en Senado y Cámara de Representantes. Así, el Consejo Nacional Electoral declaró la elección del Senado de la República en la circunscripción ordinaria, a través del formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332 de 19 de julio de 2022.

Reseña que la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó el recuento de votos para el Senado en todas las mesas del país, «pues, presuntamente se cometieron uno de los fraudes electorales más grandes de los que se ha tenido noticia en el derecho electoral colombiano». Así mismo, el Partido Conservador formuló solicitud de saneamiento de nulidades ante el CNE, sustentada en los artículos 265 de la Constitución Política y 187 y 193 del Código Electoral, que otorgan plena competencia a esa entidad para actuar en el contexto de elecciones nacionales.

Precisa que esa impugnación tuvo origen en las «diferentes irregularidades que modificaron el real querer de los ciudadanos, violatorias de las normas electorales y por ello se desvirtuó la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos». Al respecto, sostiene que algunos formularios E-24 no reflejaron fielmente los resultados de los formularios E-14, «producto de la manipulación irregular de los tarjetones electorales».

Asegura que el CNE valoró indebidamente las reclamaciones y solicitudes de saneamiento y aplicó un trámite inadecuado de nivelación de mesas, lo que se tradujo en que «el resultado no fuera el fiel reflejo de los votos depositados por los ciudadanos y contabilizados en el E-14 de Claveros», con lo cual se afectó la votación del Partido Conservador Colombiano, sin justificación en el recuento de votos.

1.4.3. Normas violadas y concepto de violación

La parte actora formula como vicios de los actos demandados, la infracción de las normas en que debieron fundarse, la falsa motivación, la desviación de poder y por haberse expedido de forma irregular, con arreglo a las causales de nulidad contenidas en el artículo 137 del CPACA.

Como normas violadas, invoca «los artículos 1, 40, 228 y 316, de la Constitución Política; 139, 275 numeral 3° y 7° del Código de Procedimiento Administrativo y



de lo Contencioso Administrativo; Artículos 11, 76, 163, 170, 172, 173, 174 y 185 del Código Electoral, artículo 4 de la Ley 163 de 1994 y demás aplicables al caso».

De otro lado, soporta su censura en la falsedad en los registros electorales, regulada en el numeral 3 del artículo 275 del CPACA, en la medida en que en la elección de los senadores de la República se presentaron irregularidades que tienen incidencia en los resultados de esas votaciones, «pues se evidencia claramente que hay datos contrarios a la verdad, alteraciones y modificaciones».

Expresamente formula el cargo de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 de Claveros y E-24, que se presentaron durante el proceso de escrutinio y consolidación de los resultados electorales, a pesar de que el mencionado formulario E-24 «es una compilación de resultados mesa a mesa digitados por una persona con base en los datos establecidos en el E-14 de Claveros durante el escrutinio en una Comisión».

Así, aclara que «los resultados contenidos en las actas de escrutinio diligenciadas por los jurados de votación sólo son mutables legalmente, en la medida que las comisiones escrutadoras competentes practiquen oficiosamente o a solicitud de parte recuento de votos ante la existencia de causales de reclamación contenidas en el ordenamiento electoral».

Concordante con lo anterior, alega la violación del debido proceso, toda vez que «dentro del proceso electoral se presentaron circunstancias e irregularidades que no fueron analizadas en detalle y en aras a la transparencia electoral por parte de las Comisiones Escrutadoras».

Así mismo, aduce un «indebido escrutinio y diligenciamiento de las actas» y la manipulación de los documentos electorales, contrario a lo que exigen los artículos 114, 143, 144 y 163 del Código Electoral. En consecuencia, asegura que «en los resultados de las mesas de votación en cuestión (relacionadas en los Anexos 1, 2, 3, 4 y 5) los funcionarios encargados del escrutinio colocaron una cantidad de votos distinta de los consignados en el formulario E-14 Claveros, sin que las comisiones escrutadoras Municipales, Departamentales o Consejo Nacional Electoral hayan realizado recuento alguno que justifique la sustracción infundada para el PARTIDO POLÍTICO CONSERVADOR COLOMBIANO y la adición sin fundamento legal de votos» para otras opciones políticas.



Particularmente, reprocha el trámite que el CNE impartió a las solicitudes de saneamiento de nulidad y a las reclamaciones que le fueron presentadas en la audiencia de escrutinios. En tal sentido, explica que esta entidad incumplió las funciones que le asigna el artículo 265 de la Constitución Política y desconoció la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre el alcance de la causal de nulidad por falsedad en documentos electorales del numeral 3 del artículo 275 del CPACA¹⁰ y la oportunidad para formular las peticiones de aquella naturaleza¹¹.

En este orden, atribuye a la autoridad electoral actos de abuso y desviación de poder, en la medida en que omitió la facultad oficiosa del artículo 189 del Código Electoral, al no corregir los resultados de la votación de las distintas colectividades políticas y candidatos que se le informaron en las peticiones elevadas durante los escrutinios, pese a la posibilidad de presentar reclamaciones por primera vez ante la comisión escrutadora general. De ahí que «el acto de elección se expidió con infracción de las normas en que deberían fundarse, en forma irregular, y mediante falsa motivación».

Sustenta la falsa motivación, la violación del derecho de defensa y el desconocimiento del principio de legalidad frente a las resoluciones que rechazaron el saneamiento de nulidades, conforme con lo dispuesto en los artículos 6º y 209 de la Constitución Política, porque el CNE no admitió los recuentos de las comisiones escrutadoras, que justificaban algunos cambios de la votación de los formularios E-14.

Igualmente, arguye la violación del derecho a la igualdad e imparcialidad, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 3º del CPACA, porque el CNE «aplica la institución de la solicitud de saneamiento en algunos casos para el Pacto Histórico más (sic) no para el Partido Conservador Colombiano, por lo que, se observa claramente que la motivación de la decisión de fondo de los actos acusados, obedece más a razones subjetivas que a razones legales».

Sumado a lo anterior, advierte que las resoluciones que expidió el CNE para realizar correcciones a la votación, en los casos en que se desnivelaba la mesa por mayor número de votos respecto de los sufragantes, adoptaron «una tesis del Consejo de Estado aplicada en trámite jurisdiccional, reduciendo la votación

¹⁰ Citó la sentencia del 29 de abril de 2021, Rad. 44001-23-40-000-2020-00004-01, MP. Rocío Araújo Oñate.

¹¹ Hizo referencia a la sentencia del 29 de julio de 2021, Rad. 17001-23-31-000-2020-00014-03, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



proporcionalmente entre los candidatos con mayor votación en la mesa, encontrándose que en algunos casos al mismo reclamante u otros reclamantes se le restaban votos, mediante en efecto un trámite inadecuado de nivelación de mesas que afecta el resultado plasmado en el formulario E24 en comparación con el E14 de claveros, sin justificación legal».

Agregó que en esos casos «la nivelación consiste en el procedimiento de introducción de los votos en una urna, selección de los mismos al azar el numero (sic) en exceso de tarjetas electoral (sic) sin identificar y se incineran, y paso seguido se recuenta la votación y asignación de los votos en cabeza de las listas y candidatos», conforme a lo previsto en el artículo 135 del Código Electoral.

Subraya haber cumplido el «requisito de formular el cargo de falsedad de manera clara y detallada, suministrándole al H. Fallador (sic) la información del registro completo de cada una de las mesas en donde se alega la inconsistencia, entendiendo por registro, el municipio, zona, puesto, mesa, partido y candidato; el número de votos que no fueron estimados a su favor y la manera como se presentaron dichas irregularidades».

Para el efecto, aporta cinco (5) anexos, conforme a los cuales, se deben descontar 10.399 votos a la coalición Pacto Histórico, 28.483 a la coalición Alianza Verde–Centro Esperanza y 5.214 a la coalición MIRA–Colombia Justa Libres, mientras que al Partido Conservador Colombiano se deben reconocer 50.058 sufragios. Igualmente, destaca que las irregularidades acontecidas durante los escrutinios son de tal magnitud y relevancia que logran afectar sustancialmente los resultados electorales y la voluntad popular.

1.4.4. Admisión de la demanda

El magistrado ponente¹² adoptó esta decisión mediante auto de 13 de septiembre de 2022, en el que se precisó que «[l]a admisión abarca, exclusivamente, los hechos, censuras y las mesas relacionadas en los anexos 1 a 5», lo mismo que «los actos intermedios relacionados en la pretensión segunda de la demanda, 28 en total, siempre que se relacionen con los cargos expuestos e incidan en el acto declaratorio de elección».

¹² Doctor Luis Alberto Álvarez Parra.



Adicionalmente, en esta providencia se impartieron las órdenes de notificación, publicación y comunicación del artículo 277 del CPACA que resultan pertinentes al caso.

1.5. Rad. 11001-03-28-000-2022-00303-00

1.5.1. Pretensiones

El ciudadano Richanet Méndez Guzmán, obrando en nombre propio, pretende lo siguiente:

PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Acta de Escrutinios formulario E26 SEN de fecha 19 de julio de 2022 y de la Resolución No. E-3332 del 19 de julio de 2022, mediante los cuales el Consejo Nacional Electoral computó el resultado final de las votaciones del 13 de marzo de 2022 para Senado de la República, hizo la declaratoria de la elección de la circunscripción nacional, determinó la composición del mismo y ordenó la expedición de las respectivas credenciales a los nuevos Senadores de la República para el periodo constitucional 2022 - 2026, según corresponda.

SEGUNDA: Que se declare que son nulos los actos administrativos relacionados en este ordinal, proferidos por el Consejo Nacional Electoral, mediante las (sic) cuales se negaron solicitudes de saneamiento de nulidad que fueron formuladas, con el fin de someter a examen las irregularidades que se evidenciaron durante las elecciones y el proceso de escrutinios **por diferencias injustificadas entre los Formularios E14 y los Formularios E24**, las cuales no fueron decididos (sic) con observancia del ordenamiento jurídico por el Consejo Nacional Electoral, con lo cual se afectaron los resultados que finalmente sirvieron para la declaratoria de elección del Senado de la República, para el periodo constitucional 2022 - 2026¹³.

TERCERA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, las cuales necesariamente ocasionan una modificación de los resultados electorales del Senado de la República, de la cifra repartidora, del umbral y por ende cambia la composición actual del Senado, se ordene la realización de un nuevo escrutinio y con base en el mismo se cancelen las credenciales de quienes resulten afectadas con el nuevo escrutinio y se otorguen las que correspondan conforme al sistema electoral vigente (Negritillas del original).

1.5.2. Hechos

El señor Méndez Guzmán relata que el 13 de marzo de 2022 se realizaron las elecciones al Congreso de la República, entre las 8 am y las 4 pm, con la

¹³ Relaciona treinta y siete (37) resoluciones.



participación de los partidos, movimientos políticos y coaliciones que inscribieron listas de candidatos con y sin voto preferente al Senado de la República.

Añade que los escrutinios iniciaron a continuación de la jornada electoral y que los jurados consignaron la votación obtenida por cada organización política, coalición y candidatos en el acta de escrutinio, es decir, el formulario E-14 de claveros. A estos siguieron los escrutinios auxiliares, zonales, municipales, distritales y generales, en los cuales las comisiones escrutadoras contabilizaron y computaron la votación en los formularios E-24 y E-26 parciales y en las actas generales respectivas.

Explica que el Consejo Nacional Electoral instaló el escrutinio general y el 19 de abril de 2022 constituyó 4 subcomisiones para resolver las solicitudes de saneamiento y los recursos de apelación relacionados con dicha elección.

Recalca que la señora Astrid Johanna Ríos Moreno, «como ciudadana legitimada al amparo de la facultad prevista en el artículo 237 de la Constitución», presentó 37 solicitudes de saneamiento de nulidad por diferencias injustificadas entre la votación consignada en los formularios E-14 y E-24, que produjeron el incremento ilegal de los resultados para las listas de los partidos Conservador, Cambio Radical, de la U y Centro Democrático, la coalición Alianza Verde–Centro Esperanza y los votos en blanco, nulos y no marcados, en un total de 10.178 registros de 7.506 mesas, que corresponden a «los mismos que se relacionaron en la demanda inicial».

Según afirma, este vicio «trascendió al acto de elección, que si hubiese sido resuelto por el CNE, la curul número 100 asignada al PACTO HISTÓRICO, le hubiese sido asignada al Partido Liberal o al Partido Conservador».

Informa que las aludidas solicitudes fueron rechazadas por el CNE con fundamento en la falta de legitimación para presentarlas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 164 del Código Electoral, porque quien las suscribió no tenía la calidad de testigo electoral, candidata, apoderada ni Ministerio Público.

1.5.3. Normas violadas y concepto de violación

La parte actora propone como infringidas por los actos acusados, las siguientes disposiciones:



Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

Constitucionales: Artículos 2, 3, 4, 6, 13, 23, 29, 40, 132, Parágrafo Art. 237, 258 y 265. Acto Legislativo No 1 de 2009.

De orden legal: Artículos 137 y 275 numeral 3, de la Ley 1437 de 2011 CPACA.; Código Electoral, los Artículos 1, 2, 12 numeral 8, 26 numeral 2, 48 numeral 2, 58, 101, 134, 136, 142, 143, 144 y ss., 163, 169, 185, 188, 189, 192 numerales, 3, 4, 7 y 11; Artículo 391 del Código Penal, modificado por el numeral 8 de la Ley 1864 de 2017.

También menciona y transcribe el contenido del literal b) del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 14 del Código Electoral.

En relación con las causales de nulidad electoral, señala que se configuran las previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y en el numeral 3 del artículo 275 ídem, por cuanto el acto de elección demandado se expidió de manera irregular, violando una norma de carácter superior y con datos contrarios a la verdad.

Con base en el marco normativo planteado, adujo que el Consejo Nacional Electoral está llamado a garantizar a los partidos y candidatos y demás personas autorizadas la resolución de las peticiones presentadas, cuando se trata de irregularidades que se presenten en el proceso de escrutinios. Al respecto, precisa que las censuras «se fundan en datos concretos de diferencias entre el E14 y el E24; lo cual constituye causal suficiente para que se ordene la corrección y la exclusión de la votación». En este orden, estima que el CNE no detectó las irregularidades en las mesas acusadas, «de tal suerte que se computó votación sin causa justificada para algunas organizaciones políticas y candidatos».

Así mismo, sostiene que los actos demandados fueron expedidos con falsa motivación, debido a que la mencionada entidad rechazó las solicitudes de saneamiento de una ciudadana que actuó en causa propia, «desconociendo que el medio de control de nulidad electoral es de carácter público lo que faculta para que cualquier persona, sea natural o jurídica, pueda comparecer ante el Operador Administrativo (CNE) y solicitar la corrección de los datos electorales que advierten ser contrarios a la verdad electoral».

Resalta que dos magistrados del CNE se apartaron de esa postura y consideraron que la ciudadana Astrid Johanna Ríos Moreno sí estaba legitimada para presentar dichas peticiones, como se lee en la Resolución E-3325 de 2022.



1.5.4. Admisión de la demanda

Esta demanda fue admitida por la magistrada ponente, mediante auto de 16 de noviembre de 2022, con excepción del cargo «consistente en que la organización electoral se equivocó al rechazar por falta de legitimación las solicitudes de saneamiento presentadas durante el trámite de escrutinio por la ciudadana Astrid Johanna Ríos Moreno», el cual se excluyó de la admisión por caducidad, dado que fue propuesto por primera vez en el escrito de subsanación.

2. Contestaciones de las demandas¹⁴

2.1. Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁵

Los apoderados que intervinieron en nombre de este organismo, durante el traslado de las demandas acumuladas, coincidieron en solicitar su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva. Indicaron que en este caso se controvierten actuaciones en las que no intervino la entidad, pues carece de competencia para declarar las elecciones, hacer los escrutinios, diligenciar los formularios y resolver reclamaciones, lo cual es competencia del Consejo Nacional Electoral y las comisiones escrutadoras quienes no son designados ni dependen de la RNEC.

En el contexto de los escrutinios, indica que su actuación se limita a ejercer la secretaría de las comisiones escrutadoras, a través de sus registradores, con arreglo a los artículos 48, numeral 8, 49 y 181 del Código Electoral, para cumplir las específicas funciones que les atribuyen los artículos 163, 182 y 185 *ibidem*.

Por consiguiente, asegura que no le consta si durante los escrutinios las comisiones escrutadoras «detallaron o no las modificaciones de los resultados, estos de forma precisa con base en las reclamaciones de los testigos o apoderados o si actuaron oficiosamente», como tampoco «si consignaron o no el número de votos registrado en el E 14, así como en el E 24»¹⁶.

¹⁴ Mediante auto de 6 de junio de 2023 se constató la respuesta extemporánea y se tuvieron por no contestadas las siguientes demandas: Rad. 11001-03-28-000-2022-00276-00 por parte del senador Wilson Arias Castillo; en el Rad. 11001-03-08-000-2022-00290-00, por los senadores Fabián Díaz Plata, Inti Raúl Asprilla, Angélica Lozano Correa, Gustavo Moreno Hurtado, Humberto de la Calle, Andrea Padilla Villarraga, Jonathan Pulido, Ana Carolina Espitia, Jairo Castellanos Serrano, Guido Echeverri Piedrahita, Iván Name Vásquez, Ariel Ávila Martínez y Efraín Cepeda Sarabia; y en el Rad. 11001-03-28-000-2022-00303-00, por el Consejo Nacional Electoral.

¹⁵ Contestó las cinco (5) demandas acumuladas.

¹⁶ Contestación de la demanda Rad. 2022-00278.



Resalta que los escrutinios se llevan a cabo en el marco de un procedimiento con etapas «previas y preclusivas» que garantiza el debido proceso, el derecho de defensa y la verdad electoral en los escrutinios. Agrega que durante este trámite también se permite la revisión de inconsistencias, mediante la interposición de reclamaciones, peticiones de recuento de votos y recursos presentados por escrito por parte de los candidatos, sus apoderados o los testigos electorales, con fundamento en los artículos 122, 164, 167 y 192 del Código Electoral.

En cuanto a las diferencias entre los formularios E-14 «actas de escrutinio de los jurados de votación» y E-24 «cuadro de resultados», precisa cuáles son sus ejemplares, su contenido y en punto a las diferencias, explica que pudieron obedecer a «errores meramente humanos o por temas de recuento (sic)» que deben analizarse en cada caso. En este sentido, advierte que «el formulario E-14 es un medio de prueba que no siempre va a coincidir con el E-24 y que de ello se genera, como consecuencia, la claridad de dicha situación de conformidad con el acta general de escrutinio»¹⁷.

Concretamente para los escrutinios del Congreso de la República de 2022, pone de presente lo siguiente:

[E] Registrador Nacional del Estado Civil planteó la posibilidad de realizar una solicitud de recuento general de votos del Senado de la República al CNE, para que este dentro de su función de revisión de escrutinios, señalado en el numeral 4 del artículo 265 de la Constitución Política, decidiera si lo consideraba viable desde el orden legal y logístico.

No obstante, dicha solicitud no fue presentada oficialmente, pues se acordó en la Comisión de Coordinación y Seguimiento a los Procesos Electorales del orden nacional realizada el 22 de marzo de 2022, donde se encontraban todas las autoridades del Estado, representantes de las fuerzas políticas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, que los escrutinios, sus instancias administrativas y las judiciales garantizaban la oportunidad a candidatos y partidos de ejercer su derecho de contradicción en el caso de inconsistencias en los Formularios E14¹⁸.

Adicionalmente, resalta los esfuerzos institucionales para instruir a los jurados de votación sobre el diligenciamiento de los formularios E-14 y recomendar a las comisiones escrutadoras el ejercicio de sus facultades para hacer recuentos y corregir cualquier irregularidad durante los escrutinios.

¹⁷ Contestación de la demanda Rad. 2022-00290.

¹⁸ Contestación de la demanda. Rad. 2022-00268. Reiterado en Rad. 2022-00278 y 2022-00290.



Sobre el cargo de sabotaje contra los sistemas de votación y consolidación de resultados, propuesto en la demanda Rad. 2022-00278, defendió la funcionalidad, auditoría y verificación previa del software de escrutinios contratado para el «servicio de solución informática integral para el procesamiento de datos», el cual fue conocido por los partidos políticos.

Así mismo, observa que la Corte Constitucional avaló en la sentencia C-490 de 2011 el uso de instrumentos tecnológicos para la transmisión de los datos de las actas de escrutinio y para el almacenamiento de datos, lo cual contribuye a reducir las posibilidades de manipulación y alteración de los resultados.

Asegura que «el software que soporta el proceso de escrutinio ha sido dotado de nuevas funcionalidades de seguridad, que lo blindan con el objetivo de evitar manipulaciones indebidas y, por ello, toda injerencia indebida para alterar el sistema debe ser comprobado técnicamente»¹⁹. Aunado a ello, informa las medidas que se adoptaron para la custodia de los equipos utilizados y la seguridad del código fuente del software.

Finalmente, la RNEC propuso la excepción de falta de integración del litisconsorcio necesario, pues, en su sentir «se requiere vincular a los actuales representantes a la Cámara, toda vez que las posibles resultas de este proceso en su contra incide (sic) en su actual ejercicio de su cargo»²⁰.

2.2. Consejo Nacional Electoral²¹

A través de apoderado judicial, el CNE se opuso a la prosperidad de las pretensiones, pues estima haber actuado en el marco de sus competencias como comisión escrutadora nacional. Para sustentar su dicho, expone las fases del procedimiento de escrutinio, las autoridades competentes y los mecanismos para impugnar las decisiones intermedias.

Explica que el conteo de votos comienza en las mesas de votación con los jurados y continua de forma escalonada por diferentes comisiones, con base en las actas de su predecesora. También indica cuáles son los medios de contradicción en el marco de los escrutinios, señalados por la jurisprudencia de

¹⁹ Contestación de la demanda Rad. 2022-00278.

²⁰ Contestación de la demanda Rad. 2022-00290.

²¹ Contestó oportunamente las demandas Rad. 2022-00268-00, 2022-00276-00, 2022-00278-00 y 2022-00290-00.



la Sección Quinta del Consejo de Estado²², esto es, la petición de recuento de votos, las reclamaciones y las solicitudes de saneamiento de nulidades.

Igualmente, manifiesta que los formularios E-14 y E-24 son documentos que reflejan el resultado de la votación, de tal suerte que, en condiciones de normalidad, la información consignada en ambas debe coincidir. Sin embargo, aclara que excepcionalmente podría justificarse su diferencia, cuando medie alguna modificación en virtud de un recuento.

Para el presente caso, informa que resolvió las reclamaciones recibidas hasta el 29 de abril de 2022, de acuerdo con el plazo concedido en la respectiva audiencia, con fundamento en la atribución del numeral 4º del artículo 265 de la Constitución Política y el artículo 189 del Código Electoral, con el fin de garantizar la verdad de los resultados. Al respecto, explicó los parámetros que utilizó en las resoluciones demandadas para emprender el estudio de las peticiones, así:

[I]niciando por rechazar las que no cumplían con la legitimación en la causa, los requisitos mínimos para estudiarlas (zona, puesto, mesa, votación, candidato y organización política afectados) y la explicación suficiente y razonada acerca de su procedencia. Por otra parte, debe resaltarse que muchas de las reclamaciones fueron rechazadas por incumplir el principio de preclusividad, pues el CNE constató que perseguían el recuento de votos, sobre todo por supuesta discordancia entre el número de electores de los formularios E-11 y los sufragios registrados en los formularios E-24, y, en consecuencia, debieron ser presentados en una instancia anterior.

Así mismo, como consecuencia de la anterior revisión, identificados los registros en los que existe identidad entre lo consignado en el E-14 y E-24; registros con constancia de recuento según las actas Generales de Escrutinio y; aquellos con diferencia injustificada entre una y otra acta de escrutinio, respecto de las siguientes mesas al ordenarse la corrección de la votación, el número de votos excede el total de sufragantes, resultando necesario corregir dichas irregularidades²³.

Concluye de lo expuesto que las actuaciones realizadas por el Consejo Nacional Electoral se ajustaron a derecho, todo lo cual fue resuelto mediante actos administrativos motivados que soportan la declaratoria de elección²⁴.

²² Citó la sentencia del 9 de septiembre de 2021, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

²³ Contestación de las demandas Rad. 2022-00268-00, 2022-00276-00 y 2022-00278-00.

²⁴ Contestación de la demanda Rad. 2022-00290-00.



2.3. Senadora Martha Peralta Epieyú²⁵

La senadora elegida por el Pacto Histórico contestó en nombre propio la demanda con radicado 2022-00303, frente a la cual indicó que el demandante no acreditó elementos probatorios que sustenten los supuestos errores en los formularios referenciados, ni en los actos administrativos expedidos durante los escrutinios. Por tanto, «manifestar que existen irregularidades en cuanto a [su] elección como Senadora de la República para el periodo 2022-2026, es deslegitimar la democracia y los votos de los ciudadanos dados a [su] favor».

Así mismo, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que sus acciones no guardan relación con los hechos que motivan la demanda.

2.4. Partido MIRA y senadores de la bancada²⁶

A través de apoderado judicial, el partido MIRA y los senadores Ana Paola Agudelo García, Manuel Antonio Virgüez Piraquive y Carlos Eduardo Guevara Villabón, elegidos de la lista de la coalición MIRA-Colombia Justa Libres, defendieron la legalidad del acto de elección del Senado de la República, pues consideran que las actuaciones del Consejo Nacional Electoral se llevaron a cabo con fundamento en sus atribuciones constitucionales y legales y mediante el procedimiento especial electoral vigente.

Frente a las falsedades en los documentos electorales que se alegan, advierten que el CNE resolvió las reclamaciones y las distintas solicitudes efectuadas por los candidatos y partidos, entre ellas, las de los partidos demandantes. Añaden que la autoridad electoral «en tal ejercicio no detectó o encontró inconsistencia alguna por diferencias injustificadas entre los formularios E14 y E24 en la lista de candidatos de la coalición MIRA-COLOMBIA JUSTA LIBRES, razón por la cual, negó y rechazó en los actos administrados (sic) descritos las peticiones incoadas»²⁷.

Agregan que dicha entidad no está facultada para adelantar actuaciones de oficio, ni desconocer las etapas surtidas en los escrutinios. Por tal razón, consideran que «las facultades de verificar los escrutinios se activan siempre que

²⁵ Contestó la demanda Rad. 2022-00303-00.

²⁶ Contestaron las demandas Rad. 2022-00268-00, 2022-00276-00, 2022-00278-00 y 2022-00290-00.

²⁷ Contestación de la demanda Rad. 2022-00276.



se advierta la existencia de violaciones graves del orden jurídico, que alteren el resultado, con capacidad para corregir tales distorsiones». De esta manera, concluyen que los votos de la coalición tienen sustento en los datos consignados en los formularios E-14 de claveros o en las modificaciones que procedieron en virtud de recuentos efectuados por las comisiones escrutadoras, que constan en las actas generales de escrutinio y en el formulario «E-24 .txt final».

De manera particular y en relación con la demanda con radicado 2022-00276, anexan una tabla con los registros que les conciernen, con el fin de refutar las falsedades aludidas por el demandante, a partir de su propia clasificación hecha con los siguientes conceptos: «modificación justificada», «sin diferencia» y «registro de menor votación».

Precisan, además, que el medio de prueba idóneo para comparar los resultados iniciales no es el formulario E-24 físico, sino el formulario «E24 .txt» que genera el CNE, pues este recoge los cambios de oficio o motivados por la prosperidad de las reclamaciones, recursos o solicitudes radicadas ante las comisiones escrutadoras. Así mismo, observan que el preconteo no tiene valor probatorio y que este resultado no es vinculante para los escrutadores ni para las campañas.

También reparan en que «la parte demandante no adjuntó, y tampoco describió al menos de manera general el análisis que realizó sobre las Actas Generales de Escrutinio de los diferentes niveles de comisión escrutadora, como sustento de la diferencia injustificada entre los formularios E-14 y E-24»²⁸.

En punto al cargo de sabotaje invocado en la demanda Rad. 2022-00278, advierten la falta de prueba y que la jurisprudencia del Consejo de Estado «ha determinado que los hechos meramente culposos que generen afectaciones a los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones, no son suficientes que (sic) para que se configure la causal de nulidad, ya que es necesario probar la intención real de afectación, es decir, que se haya realizado con dolo».

2.5. Senadores Jael Quiroga Carrillo y otros

La mencionada senadora²⁹, junto con los congresistas Gloria Flórez Schneider, Aída Avella Esquivel y Pedro Hernando Flórez Porras, de la coalición Pacto

²⁸ Contestación de la demanda Rad. 2022-00276.

²⁹ Contestó las demandas Rad. 2022-00268-00 y 2022-00290-00.



Histórico, asistidos por apoderado judicial³⁰, manifestaron que la autoridad administrativa electoral no incurrió en ninguna de las supuestas irregularidades aludidas, pues estas afirmaciones no tienen respaldo probatorio. En ese sentido, estiman que el Consejo Nacional Electoral expidió los actos previos demandados «con base en las competencias y procedimientos que debe observar la autoridad electoral para adelantar los escrutinios y consolidar sus resultados», por lo tanto, fueron debidamente motivados y gozan de presunción de legalidad.

Igualmente, destacan que «no toda diferencia entre los E-14 y E-24 implica una irregularidad o error ya que, por el contrario, estas pueden responder, precisamente, a la necesaria corrección de errores o irregularidades en las etapas previas del proceso electoral». Además, parten de la convicción de que el cálculo aritmético sobre los resultados consignados en el formulario E-26 permite constatar que la diferencia de votos detallada en los anexos de la demanda con radicado 2022-00290 no tiene la virtualidad de afectar el resultado electoral ni es suficiente para asignar una curul al Partido Conservador.

En respuesta al cuestionamiento en torno al procedimiento de nivelación de mesa, interpretan que lo reglado en el artículo 135 del Código Electoral, es decir, la introducción de votos nuevamente en la urna, la selección al azar del número de sobrantes, la incineración y el recuento, es aplicable al escrutinio que realizan los jurados de votación, mas no a las comisiones escrutadoras.

Sumado a lo anterior, manifiestan que no les constan las solicitudes de saneamiento de nulidades que presentaron los partidos Liberal y Conservador y que las falsedades que se alegan, las diferencias injustificadas entre formularios, y las manipulaciones de los tarjetones son apreciaciones subjetivas del demandante. En su lugar, alegan que «el hecho notorio y aceptado en su momento por la Registraduría Nacional del Estado Civil fue la existencia de inconsistencias en la fase de preconteo, las cuales fueron corregidas en las sucesivas etapas del proceso de escrutinio».

Con base en lo expuesto, proponen la excepción previa de inepta demanda por falta de cumplimiento de requisitos formales en el proceso con radicado 2022-00290-00, porque, a su juicio, se incumplen los artículos 139 y 162 del CPACA, especialmente en lo relacionado con el deber de precisar la forma en que el acto impugnado genera la violación de las normas invocadas y las etapas o los registros donde se presentaron las irregularidades.

³⁰ Contestaron la demanda Rad. 2022-00290-00.



En ese sentido, aseguran que «no se indicó con precisión las zonas, puestos y mesas, por cada municipio, en los que se habrían presentado diferencias en los formularios E-14 (actas de escrutinio jurados de votación) y E-24 (actas parciales de las comisiones escrutadoras), ni el candidato beneficiado o afectado, con el respectivo número de votos».

También subrayan que en esa demanda no se totalizan los votos afectados por esos vicios ni se precisa de qué manera perjudicaron al Partido Conservador, como tampoco se identifican los casos en que el Consejo Nacional Electoral dejó de resolver oportunamente las solicitudes de saneamiento de nulidades. En consecuencia, niegan la aptitud de las tablas anexas para sustentar las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, pues contienen unas listas de mesas, pero «no se cruzan los datos de supuestos candidatos o listas beneficiadas con los de los candidatos o listas virtualmente perjudicadas».

Así mismo, formularon la excepción de indebida integración del litisconsorcio necesario, teniendo en cuenta que dentro de los actos acusados el CNE adoptó decisiones frente a la elección de los representantes a la Cámara de diferentes circunscripciones, a saber, el Acuerdo E-001 de 13 de julio, el Acuerdo E-004 de 18 de julio, la Resolución E-3254 del 7 de julio y la Resolución E-3304 del 13 de julio de 2022.

Adicionalmente, la senadora Jael Quiroga expone dentro de la contestación de la demanda con radicado 2022-00268, que los actos por los cuales el Consejo Nacional Electoral resolvió las reclamaciones y solicitudes de saneamiento atendieron a los términos concedidos en la Resolución 1541 de 2022 para formular esa clase de peticiones y aplicaron unas reglas que sustentan su competencia para hacer las correcciones practicadas.

2.6. Senadora Isabel Cristina Zuleta López³¹

Mediante apoderado judicial, la congresista de la coalición del Pacto Histórico se opuso a las pretensiones de las demandas, por considerarlas carentes de sustento fáctico y legal, sin exposición clara de las normas violadas y el concepto de su violación, más bien basadas en suposiciones y apreciaciones subjetivas.

Sobre tales premisas, estima que «el proceso de escrutinios de estos comicios ha sido el más vigilado por todos los partidos y candidatos, entidades de control,

³¹ Contestó las demandas Rad. 2022-00268-00 y 2022-00278-00.



veedores ciudadanos, entidades de la sociedad civil dedicadas a los temas electorales y desde luego por la prensa y la opinión pública».

En particular, enfatiza que las denuncias de los candidatos y partidos del Pacto Histórico les permitieron recuperar casi 500 mil votos que no aparecían al inicio de los escrutinios en el 25% de las mesas y obtener tres (3) curules adicionales a las calculadas preliminarmente para la coalición. Por lo tanto, defiende las decisiones del CNE y destaca que las solicitudes no resueltas fueron aquellas presentadas por fuera de la oportunidad concedida, las que no ofrecían suficiente claridad sobre la causal involucrada o las fundadas en una misma situación.

En cuanto a los casos de desnivelación de mesa, observa que «salvo en el escrutinio de mesa cuando existe la posibilidad de eliminar físicamente escogidos al azar los votos sobrantes, en las demás etapas se procede restando a cada lista un número de votos en proporción al porcentaje obtenido».

Sobre el cargo de sabotaje alegado en el expediente Rad. 2022-00278-00, señala que «no es que los votos desaparecieran “misteriosamente” sino que justamente el proceso de escrutinios es para depurar la información y consolidar los datos de la votación, lo que se hace en audiencias públicas y con todas las garantías del debido proceso». Frente al asunto, remite a la sentencia del Consejo de Estado que decidió el proceso electoral contra el Senado 2014-2018 y se atiene a lo que se demuestre con la prueba pericial que corresponda.

Finalmente, en los procesos Rad. 2022-00268-00 y 2022-00278-00 propone la excepción de «indebida formulación de la demanda» por haberse dirigido solamente contra los actos que declararon la elección, «cuando debía también comprender la petición de nulidad de las resoluciones de la Comisión Escrutadora General que decidieron o rechazaron las reclamaciones presentadas» por los partidos Liberal y Conservador, según lo exige el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011.

2.7. Senadores Inti Raúl Asprilla Reyes y otros

El mencionado congresista³² y los senadores de la coalición denominada Centro Esperanza–Partido Alianza Verde, Angélica Lozano Correa, Jonathan Pulido Hernández, Jairo Alberto Castellanos Serrano, Humberto de la Calle Lombana, Ana Carolina Espitia Jerez, Ariel Ávila, Guido Echeverri Piedrahíta, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Andrea Padilla Villarraga e Iván Leonidas Name

³² Contestó oportunamente las demandas Rad. 2022-00276-00 y Rad. 2022-00303-00.



Vásquez³³, en su propio nombre, se opusieron en los mismos términos a la prosperidad de las pretensiones en el proceso acumulado de la referencia.

Consideran que en este caso no se observan los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales que exige la causal de nulidad alegada y enfatizan en la necesidad de probar las falsedades de los documentos electorales sobre las que conjeturan los demandantes. Manifiestan que el debate planteado en las demandas «no especifica de manera técnica el nexo causal de un supuesto fraude en las resoluciones, como tampoco los errores en los actos administrativos expedidos por el Consejo Nacional Electoral» ni es claro en cuanto a la violación del debido proceso durante los escrutinios de votos para el Senado de la República.

Del mismo modo, destacan que el preconteo tiene efectos jurídicos diferentes a los resultados electorales consignados en los formularios E-14 de claveros que deben utilizar las comisiones escrutadoras para consolidar los resultados de la votación. Así mismo, advierten que en este procedimiento no pueden revivirse etapas precluidas y que las posibles diferencias entre los datos de las actas de escrutinio, no acreditan por sí solas la violación al debido proceso, debido a que pueden provenir de reclamaciones y recursos regulados por la ley.

En esa medida, sostienen que el acto acusado goza de presunción de legalidad, en tanto fue proferido con apego a la normatividad que rige el procedimiento de escrutinios, cuyas etapas están descritas en las disposiciones pertinentes del Código Electoral.

De otra parte, sobre la convicción de que no les compete organizar las elecciones ni asignar curules, lo cual es del resorte de las autoridades electorales, entienden que su vinculación formal en calidad de demandados obedece a lo dispuesto en el literal d) del numeral 1 del artículo 277 del CPACA y proponen la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.8. Senador Fabián Díaz Plata³⁴

El mencionado congresista, de la coalición Centro Esperanza–Partido Alianza Verde, respondió en su propio nombre y de forma específica a la demanda instaurada por la excandidata del Partido Conservador Esperanza Andrade Serrano. Apoyado en los artículos del Código Electoral que regulan los

³³ Contestaron oportunamente las demandas Rad. 2022-00276-00 y 2022-00303-00.

³⁴ Contestó oportunamente la demanda Rad. 2022-00276-00.



escrutinios, advirtió que el Consejo Nacional Electoral es el encargado de atender las reclamaciones y corregir las irregularidades que se logran probar, con arreglo al debido proceso. De esta manera, se opuso a que se reviviera lo discutido y resuelto en sede administrativa lo cual se cumplió bajo los principios constitucionales y legales que gobiernan dicho procedimiento.

Por otra parte, apeló al principio de eficacia del voto, el derecho a la participación política y otras garantías constitucionales afines, para que se respetara la voluntad de los electores frente a su elección como congresista.

Así mismo, indicó que las inconsistencias que llegaren a existir entre los formularios E-14 y E-24 y que pudieran incidir en el resultado de la elección también afectarían a otros candidatos que se señalan en la demanda, como la señora Esperanza Andrade.

Además, puso de presente que, como congresista, no es el responsable de expedir los actos administrativos, llevar a cabo los escrutinios ni resolver las reclamaciones, de modo que no debe resultar perjudicado por las comentadas irregularidades.

2.9. Senador Wilson Neber Arias Rodríguez ³⁵

El apoderado del congresista de la coalición Pacto Histórico en su oposición a la demanda estimó que los cargos contra la elección de los senadores de la República son especulaciones y apreciaciones subjetivas del demandante, quien se duele de no haber recibido una respuesta favorable a las numerosas reclamaciones que presentó en los escrutinios, las cuales fueron decididas por la autoridad competente de forma oportuna y consultando los principios del derecho electoral colombiano.

Especialmente para las demandas con radicado 2022-00278 y 2022-00290, critica la insuficiencia probatoria de las irregularidades que propone la parte actora, en tanto no demuestra cómo aquellas tienen la capacidad de cambiar los resultados electorales, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado.

³⁵ Contestó oportunamente las demandas Rad. 2022-00278-00 y 2022-00290-00.



2.10. Senadora Yuli Esmeralda Hernández Silva³⁶

Asistida por apoderado, la congresista de la coalición Pacto Histórico solicitó a esta sala de decisión que se despachen desfavorablemente las pretensiones, toda vez que no le constan las actuaciones de las comisiones escrutadoras y no hay prueba de las falsedades que se atribuyen a la elección de los senadores de la República, sobre todo con la entidad suficiente para cambiar la asignación de las curules del Partido Conservador.

También aseguró que las solicitudes de saneamiento por diferencias entre la votación consignada en los formularios fueron resueltas por el Consejo Nacional Electoral a través de actos administrativos debidamente motivados. Además, considera que el procedimiento de nivelación de mesas que aplicó esta autoridad se encuentra ajustado a derecho.

Así mismo, defendió la corrección que se hizo en los escrutinios frente a los resultados de la referida coalición, toda vez que fue de público conocimiento que los votos depositados no fueron inicialmente reportados en su totalidad a favor de sus candidatos. Al respecto, indicó que «lo irregular hubiese sido desconocer los votos no reportados en favor de las coaliciones en beneficio de los partidos que se presentaron de manera individual».

En cuanto al presunto sabotaje incluido en la demanda con radicado 2022-00278-00, observa que no hay elementos de prueba que den cuenta de esa circunstancia y que, por el contrario, la Registraduría Nacional del Estado Civil convocó a todos los partidos a realizar pruebas y simulacros del *software* de escrutinios, que concluyeron sin alertas sobre eventuales irregularidades.

2.11. Senadora Sor Berenice Bedoya³⁷

La congresista, avalada por el Partido Alianza Social Independiente, ASI, contestó en su propio nombre la demanda con radicado 2022-00290-00, destacando que los jueces de la República, que actuaron como escrutadores, resolvieron las reclamaciones al amparo de las normas aplicables. A su vez, aseguró que el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los senadores de acuerdo con las disposiciones vigentes y respetando el debido proceso, previa decisión oportuna de las reclamaciones que le fueron presentadas por todos los actores que intervinieron.

³⁶ Contestó las demandas Rad. 2022-00278-00 y 2022-00290-00.

³⁷ Contestó la demanda Rad. 2022-00290-00.



Desde otra arista, argumentó que la eficacia del voto, como expresión de la libre voluntad del elector, no permite que las irregularidades probadas en el proceso de elección impliquen *per se* la nulidad del acto, sino que estas deben cuantificarse para determinar si hay cambios en el resultado, lo cual se echa de menos en esa demanda.

Finalmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, sustentada en que su actuar no guarda conexión con los hechos que motivaron el litigio. En todo caso, manifiesta coadyuvar la defensa de las entidades que expidieron los actos acusados.

2.12. Exsenador Cesar Augusto Pachón Achury³⁸

Por intermedio de apoderado judicial, el señor Pachón Achury solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda con radicado 2022-00290-00, habida cuenta que las falsedades alegadas, fundadas en la causal de nulidad del numeral 3 del artículo 275 del CPACA, son genéricas y surgen de la mera apreciación subjetiva del demandante, en tanto carecen de sustento jurídico y probatorio.

Ante estas falencias, propuso la excepción de inepta demanda, por incumplimiento del requisito del numeral 3 del artículo 162 del mismo código, debido a la falta de especificación y delimitación de las supuestas irregularidades acontecidas en los escrutinios del Senado de la República, de las que se desconoce la zona, el puesto y la mesa de los formularios con inconsistencias en su contenido.

En cuanto al fondo del asunto, destacó la existencia de un procedimiento de escrutinios en el Código Electoral, con etapas que permiten garantizar el debido proceso y el derecho de contradicción. En particular, alegó que las decisiones del Consejo Nacional Electoral que resolvieron las reclamaciones de los escrutinios del Senado de la República estuvieron ajustadas a derecho y fueron respetuosas del voto de los ciudadanos y la normatividad electoral.

Advirtió que no toda irregularidad conlleva a la nulidad del acto electoral, sino que debe demostrarse su capacidad de modificar el resultado, lo cual es consecuente con los principios «*pro-electo*ratem» y de eficacia del voto.

³⁸ Contestó la demanda Rad. 2022-00290-00.



2.13. Exsenador Roy Leonardo Barreras Montealegre³⁹

El apoderado del exsenador se opuso a las pretensiones de la demanda Radicada con el numero 2022-00290-00, pues afirma que carecen de sustento fáctico y jurídico, en tanto las supuestas irregularidades y «supresión» de votos se basan en manifestaciones subjetivas del demandante. Además, destaca la falta de seriedad y claridad frente a la configuración de las causales de nulidad del artículo 137 del CPACA. En sentido similar, cuestiona la facultad del excandidato demandante para actuar en nombre del partido que lo avaló.

De otro lado, afirma que los documentos electorales que sirvieron de fundamento al acto acusado no contienen datos contrarios a la verdad y que las presuntas diferencias injustificadas deben ser analizadas por el juez desde la óptica del principio de eficacia del voto y otros principios afines, como el principio *pro homine*, que buscan conservar la voluntad popular.

Subraya que, de conformidad con el artículo 287 del CPACA, solo puede afectarse la legalidad de una elección cuando las irregularidades entrañen una mutación real y material de los resultados, lo cual no ha demostrado la parte actora, particularmente frente a la votación de la coalición Pacto Histórico ni mucho menos para la curul que ocupaba el exsenador. Sobre el punto, alegó que las hojas de cálculo adjuntas a la demanda son de la propia elaboración del demandante que, en sí mismas, no demuestran las falsedades alegadas, aun cuando suministren los datos sobre la zona, el puesto y la mesa en que habrían ocurrido.

Indicó que los actos administrativos expedidos por el Consejo Nacional Electoral que resolvieron las reclamaciones y solicitudes de saneamiento presentadas por el Partido Conservador, fueron proferidos con competencia, contaron con la debida motivación y se basaron en las normas aplicables. Destacó que allí «se estudia la naturaleza y alcance de la respectiva solicitud, sus fundamentos y posteriormente se exponen los argumentos del caso concreto que abarca el estudio».

En el mismo ámbito, señaló que el trámite de nivelación de mesas, al que alude el demandante, no es ilegal y que, por el contrario, tiene fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

³⁹ Contestó la demanda Rad. 2022-00290-00.



También manifiesta que el solo hecho de que las peticiones de la parte actora no hubieren sido decididas por el CNE en la forma que se planteó, no conduce a la nulidad de los actos acusados por motivos de desviación de poder o falsa motivación.

2.14. Exsenador Gustavo Bolívar Moreno⁴⁰

El hoy excongresista propuso la excepción de inepta demanda en el expediente con radicado 2022-00290-00, por considerarla confusa y sin una exposición clara de las normas violadas y el concepto de violación. En concordancia con esta falencia, indicó que el demandante no acreditó los vicios en el proceso electoral ni su incidencia en el resultado final de las elecciones y que, en su lugar, solo mencionó unas diferencias entre formularios, pero no precisó en cuáles hubo tachaduras, enmendaduras, etc.

Así mismo, criticó la falta de argumentos frente a las causales de falsa motivación y desviación de poder, las cuales se limitaron a indicar las posibles inconsistencias en los registros electorales que enunció en la demanda, a favor del Partido Conservador y en contra de la coalición Pacto Histórico.

Agregó que las decisiones del Consejo Nacional Electoral garantizaron el debido proceso y que la parte actora no agotó debidamente los mecanismos para controvertir las irregularidades, pues sus reclamaciones fueron rechazadas en forma motivada. De esta manera, concluyó que la presunción de legalidad del acto no fue desvirtuada, por lo que debe prevalecer el principio de eficacia del voto.

3. Acumulación de procesos y sorteo de magistrado ponente

Las demandas previamente reseñadas fueron acumuladas mediante auto de 28 de febrero de 2023⁴¹, al constatarse el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 282 del CPACA. El 8 de marzo de 2023 se realizó el sorteo del magistrado ponente de este proceso, correspondiéndole al despacho del Dr. Luis Alberto Álvarez Parra⁴².

⁴⁰ Contestó la demanda Rad. 2022-00290-00.

⁴¹ MP Luis Alberto Álvarez Parra.

⁴² SAMAI, índice 00071.



4. Decisión de las excepciones previas y mixtas

Mediante auto de 6 de junio de 2023⁴³ se resolvieron las excepciones previas propuestas durante el traslado de las demandas con la advertencia de que en los expedientes 11001-03-28-000-2022-00268-00 y 11001-03-28-000-2022-00278-00, el despacho sustanciador ya había resuelto lo respectivo. Para mejor ilustración se detalla la parte resolutive del proveído:

SEGUNDO: Estarse a lo resuelto en el auto de 5 de diciembre de 2022, proferido dentro en el proceso 11001-03-28-000-2022-00268-00, por medio del cual se declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

TERCERO: Estarse a lo resuelto en el auto de 19 de diciembre de 2022, correspondiente al proceso 11001-03-28-000-2022-00278-00, por medio del cual se negaron las excepciones de inepta demanda planteada por la senadora Isabel Cristina Zuleta López y la de falta de legitimación en la causa por pasiva que propuso la Registraduría Nacional del Estado Civil.

CUARTO: Declarar no probada la excepción previa de ineptitud de la demanda propuesta en el proceso Rad. 11001-03-28-000-2022-00268-00 por la senadora Isabel Cristina Zuleta López; en el proceso Rad. 11001-03-28-000-2022-00278-00, por el senador Wilson Neber Arias Castillo; y en el proceso Rad. 11001-03-28-000-2022-00290-00, por los senadores Wilson Neber Arias Castillo, Jael Quiroga Carillo, Gloria Flórez Schneider, Aída Yolanda Avella Esquivel, Pedro Hernando Flórez Porras y el exsenador Gustavo Bolívar Moreno.

QUINTO: Declarar no probada la excepción previa denominada no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios, planteada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los senadores Pedro Hernando Flórez, Jael Quiroga Carillo, Gloria Flórez Schneider y Aída Yolanda Avella Esquivel en el proceso Rad. 11001-03-28-000-2022-00290-00.

SEXTO: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la senadora Aida Marina Quilcué Vivas en el expediente 11001-03-28-000-2022-00303-00.

SÉPTIMO: Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en los procesos 11001-03-28-000-2022-00276-00, 11001-03-28-000-2022-00290-00 y 11001-03-28-000-2022-00303-00.

OCTAVO: Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por los senadores Inti Asprilla Reyes, Angélica Lozano Correa, Jonathan Pulido Hernández, Jairo Castellanos Serrano, Humberto de la

⁴³ Esta providencia quedó ejecutoriada en los términos del informe secretarial de 27 de julio de 2023 (SAMAI, índice 00109).



Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

Calle Lombana, Ana Carolina Espitia Jerez, Ariel Ávila Martínez, Guido Echeverri Piedrahita, Gustavo Moreno Hurtado, Andrea Padilla Villarraga, Iván Name Vásquez, Fabián Díaz Plata, Sor Berenice Bedoya Pérez y Martha Peralta Epieyú en los procesos 11001-03-28-000-2022-00276-00, 11001-03-28-000-2022-00290-00 y 11001-03-28-000-2022-00303-00.

La excepción previa de ineptitud de la demanda en punto a los actos acusados fue despachada desfavorablemente, por cuanto se constató que los demandantes incluyeron entre sus pretensiones la nulidad de los actos por los cuales el Consejo Nacional Electoral resolvió los diferentes medios de impugnación durante los escrutinios y los aportaron como anexos, de conformidad con los artículos 139 y 166, numeral 1 del CPACA.

En segundo lugar, frente al mismo aspecto, en los expedientes se corroboró que la parte actora suministró los datos mínimos para el estudio del cargo por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, es decir, el señalamiento del departamento, municipio, zona, puesto, mesa, partido y candidato, así como los votos afectados por las supuestas irregularidades. De esta manera, se encontró satisfecho el requisito de exponer las normas violadas y el concepto de violación con arreglo a lo previsto en el numeral 4º del artículo 162 del mismo código. A la misma conclusión se llegó en cuanto a la información sobre los hechos, la individualización de las pretensiones y sus fundamentos de derecho, según los numerales 2 y 3 de la norma en cita.

Por otra parte, respecto de la excepción previa por no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios, dado que en algunos documentos se hizo mención a los representantes a la cámara, se aclaró que las decisiones objeto de demanda están relacionadas con la elección del Senado de la República y no de los representantes a la cámara, aunque algunos de los actos previos hicieran referencia a estos últimos congresistas.

A su turno, se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la senadora Aida Marina Quilcué Vivas, toda vez que la mencionada congresista fue elegida por la circunscripción especial indígena, según la conformación establecida para el Senado de la República en el artículo 171 de la Constitución Política y, además, su elección fue declarada en un formulario E-26 diferente al acusado en este caso.

Finalmente, se negó la misma excepción en lo que atañe a los senadores por la circunscripción ordinaria, por estimar que conforman la parte demandada en este asunto por expresa disposición del numeral 1, literal d) del artículo 277 del



referido estatuto procesal, en concordancia con el artículo 139 previamente mencionado, en la medida que se trata de un proceso en el que se controvierte su elección por causales objetivas de nulidad electoral.

5. Auto para trámite de sentencia anticipada

Mediante providencia del 25 de septiembre de 2023, el magistrado ponente resolvió dar aplicación a la figura de sentencia anticipada, con fundamento en la hipótesis prevista en el literal d) del numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011⁴⁴, teniendo en cuenta que las pruebas solicitadas por las partes, a la postre resultaron ser impertinentes, inconducentes o inútiles.

Con base en la misma norma, en el mencionado auto se fijó el litigio en los siguientes términos:

Si debe anularse la elección de los senadores de la República, periodo 2022-2026, declarada por el Consejo Nacional Electoral mediante el formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332 de 19 de julio de 2022, con fundamento en la causal de nulidad prevista en el numeral 3º del artículo 275 del CPACA, en tanto se afirma que existen diferencias injustificadas en la votación inicialmente consignada en los formularios E-14 de los jurados de votación, respecto del formulario E-24 que contiene la consolidación de resultados mesa a mesa y, finalmente, en relación con los guarismos consignados en el archivo plano «E-24.txt» del CNE, correspondientes a 40.374 mesas de votación y 128.227 registros que son objeto de demanda. Según se afirma, estos datos fueron alterados irregularmente, en algunos casos, por las comisiones escrutadoras y en otros, por el CNE, en las resoluciones que expidió para decidir las reclamaciones y solicitudes de saneamiento que le fueron presentadas.

Para tal fin, se deberá determinar, igualmente, si cuarenta y cuatro (44) resoluciones y un (1) acuerdo expedidos por el CNE, por medio de los cuales fueron atendidas las impugnaciones presentadas en esa instancia sobre la elección del Senado de la República, según fue referenciado en la tabla anterior, están incurso en las causales de nulidad del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en relación con los puntos concretos que han invocado los demandantes, en tanto desconocieron (i) el procedimiento de escrutinios regulado en la legislación electoral, (ii) los criterios de valoración definidos por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado y (iii) la verdad real expresada en las urnas por los ciudadanos y que fue consignada en las actas de escrutinio pertinentes.

Con base en las irregularidades que resulten probadas, se deberá efectuar el análisis de incidencia que tendrían las mismas en el resultado electoral, de conformidad con el artículo 287 del CPACA.

⁴⁴ Norma adicionada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2011.



Por otra parte, se dispuso solicitar algunas pruebas documentales a la organización electoral y finalmente, se corrió traslado para alegar a las partes y al Ministerio Público para emitir concepto.

6. Alegatos de conclusión

6.1. Los congresistas demandados perteneciente a la coalición Pacto Histórico, Jael Quiroga Carrillo, Gloria Flórez Schneider, Aida Avella Esquivel y Pedro Hernando Flórez Porras, a través de apoderado, realizaron un recuento del trámite procesal y reseñaron los extremos de la controversia definidos en la fijación de litigio⁴⁵.

Luego se refirieron al alcance de la participación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en los procesos judiciales contra los actos de elección que se sustentan en causales objetivas de nulidad. Así mismo, destacaron el rol de la entidad en la sistematización y tecnificación del proceso electoral, la capacitación de los jurados de votación, la contratación del *software* de escrutinios, entre otras actividades cruciales para asegurar la verdad electoral y brindar plenas garantías a los resultados. De ahí, concluyeron «la responsabilidad directa e inmediata de la RNEC en los procesos consustanciales al procedimiento de los escrutinios».

Seguidamente, expusieron las etapas del escrutinio, tomando como base la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Así mismo, se refirieron a los medios de contradicción en este contexto y advirtieron que las causales de saneamiento de nulidades no están sometidas al principio de preclusividad, lo que habilita su presentación en cualquiera de las fases del cómputo y consolidación de los votos.

También trajeron a colación los pronunciamientos de esta Sala para disertar sobre la causal de nulidad por diferencias entre los formularios E-14 y E-24, amparada en la hipótesis del numeral 3 del artículo 275 del CPACA. Sobre el punto, indicaron que el juez electoral debe establecer la incidencia de estas irregularidades y garantizar el principio de eficacia del voto, según lo establece el artículo 287 del aludido código.

Por último, defendieron la legalidad de la Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral, teniendo en cuenta que este organismo rechazó válidamente varias peticiones por motivos de legitimación, requisitos

⁴⁵ SAMAI, índice 00142.



formales y aplicación del principio de preclusividad, mientras que resolvió de fondo aquellas solicitudes de saneamiento con base en las pruebas de las inconsistencias del escrutinio.

De esta forma, concluyó que «no se observa que se hubiera configurado ninguna de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 del CPACA, ni tampoco la causal de nulidad prevista en el numeral 3º del artículo 275 del CPACA».

6.2. El Partido Conservador Colombiano, en su condición de demandante, intervino en esta etapa procesal a través de su apoderada⁴⁶, quien reiteró los argumentos de la demanda, incluidos aquellos relacionados con actos de sabotaje y alteración del *software* de escrutinio, pese a que este cargo fue excluido expresamente de la controversia en el auto de 25 de septiembre de 2023, dado que su fundamento confluía en el debate relacionado con las diferencias en los formularios E-14, E-24 y E-24 txt, y no a algún fenómeno configurativo de la mencionada causal, como se explicó de forma suficiente en dicha providencia.

En línea con su defensa, insistió en que la comisión escrutadora general omitió atender las solicitudes de saneamiento y aplicar el principio de eficacia del voto. Por lo tanto, considera procedente y necesario que se anule la elección de los senadores de la República y se practique un nuevo escrutinio para que se corrija las diferencias injustificadas en los formularios de los registros demandados, conforme a las tablas anexas con la demanda, para que se otorgue a la colectividad una curul adicional a las que ostenta en dicha corporación legislativa.

6.3. El demandante Juan Camilo Ostos Romero, por conducto de su apoderado, en esencia, reprodujo el escrito de la demanda, a manera de alegatos de conclusión⁴⁷. En efecto, se observa nuevamente en este memorial la exposición de los cargos contra el acto demandado y el concepto de violación normativa, que acusan diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 de los registros señalados en los anexos y la decisión supuestamente sesgada por parte del Consejo Nacional Electoral de las solicitudes de saneamiento de nulidad a favor del Pacto Histórico y en detrimento de los intereses del Partido Conservador.

Apoyado en tales censuras, solicitó que «se declaren no probadas las excepciones y objeción propuestas por las partes demandadas y se acojan las

⁴⁶ SAMAI, índice 00143.

⁴⁷ SAMAI, índice 00144.



pretensiones de la demanda con fundamento en el recaudo probatorio aportado desde la demanda misma, dictando sentencia a favor de mi mandante».

6.4. Los alegatos del Partido Liberal Colombiano, fueron presentados por su apoderado⁴⁸. Con ellos, se asegura que el Consejo Nacional Electoral no logró probar en el expediente los motivos para excluir 3.628 votos obtenidos por la colectividad en las mesas de votación y consignados en los formularios E-24, con lo cual obtendría una curul adicional a las que ocupa en el Senado de la República.

A su turno, afirmó que esa entidad tampoco justificó en el proceso los 2.421 sufragios computados a favor de la coalición Pacto Histórico. En consecuencia, estima procedente que «el Consejo de Estado ordene un nuevo escrutinio donde se revise y verifique si hay lugar a excluirlos del computo (sic) general de votos».

6.5. El apoderado de los senadores elegidos por la coalición MIRA-Colombia Justa Libres, Ana Paola Agudelo García, Manuel Antonio Virgüez Piraquive y Carlos Eduardo Guevara Villabón, reseñó los resultados de la contestación de la demanda, en cuanto a la verificación de la votación que les atañe⁴⁹.

Al respecto, insistió en que «en un grupo significativo de casos no hay diferencia alguna entre dichos valores, sino que coinciden; y en los casos que (sic) donde se presentaban diferencias, las mismas se encuentran justificadas en virtud de un recuento de votos del cual quedó constancia en las correspondientes Actas Generales de Escrutinio y en el Formularios (sic) E-23».

También observó que los demandantes utilizaron los valores del preconteo para proponer los cargos de falsedad en los documentos electorales, sin tener en cuenta que estos resultados no son vinculantes. Además, no analizaron el contenido de las actas de todos los niveles de escrutinio.

Por otra parte, defendió la legalidad de los actos proferidos por el Consejo Nacional Electoral, acusados de falsa motivación, pues estima que fueron proferidos «observando las formas, atendiendo el procedimiento especial electoral vigente previsto en el ordenamiento legal y con el cumplimiento de las garantías para todas las partes».

⁴⁸ SAMAI, índice 00145.

⁴⁹ SAMAI, índice 00146.



Finalmente, puso de presente la falta de prueba del cargo de sabotaje contra los sistemas de votación o consolidación de los resultados electorales.

7. Concepto del Ministerio Público

La señora procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en contra de las pretensiones de las demandas. Como respaldo de esta postura, se refirió a la causal de nulidad por falsedad en los documentos electorales, prevista en el numeral 3 del artículo 275 del CPACA, en la modalidad de diferencias entre los formularios E-14 y E-24. En consonancia, recordó las etapas de los escrutinios y los formatos que utilizan los escrutadores para el registro y cómputo de votos.

Con ese insumo temático, advirtió que los formularios E-14 y E-24, las actas generales de escrutinio y el archivo E-24 TXT o MMV son las pruebas con las que deben valorarse tales irregularidades, a fin de determinar si existe la discrepancia alegada, si la misma cuenta con una razón que la justifique, por lo general, el recuento de votos y, finalmente, si tienen incidencia en el resultado.

Adicionalmente, abordó lo concerniente a las oportunidades para presentar reclamaciones, solicitudes de recuento de votos y otras peticiones ciudadanas, para subrayar el deber del Consejo Nacional Electoral de atender aquellas que resultaron procedentes, en cumplimiento de su función electoral.

Frente al caso concreto, el Ministerio Público estructuró una matriz con los registros suministrados en cada una de las demandas. A partir de su propio análisis, concluyó que, «si bien se presentaron diferencias; esas variaciones no ostentan y/o tienen la incidencia de alterar la asignación y el orden de las curules, según lo consignado por el Consejo Nacional Electoral en el formulario E-26 SEN y en la Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022, en lo que hace a la elección del Senado de la República para el periodo 2022-2026».

En cuanto a los actos expedidos por el CNE, destacó que los demandantes hicieron menciones genéricas y no precisaron las irregularidades que habría cometido la autoridad electoral al momento de resolver las diferentes solicitudes que le fueron puestas en conocimiento durante los escrutinios a su cargo. Es decir, «no se proporcionó la información entrecruzada entre la reclamación que se presentó, la resolución que dejó de resolverla y, particularmente, cuando fue resuelta, cuál fue el error o la falencia».



Con tal precisión, el concepto incorporó una tabla comparativa con cada resolución demandada, las razones de inconformidad expuestas por los demandantes y la verificación del trámite. Merced a esta metodología, la Procuraduría concluyó que sí fueron atendidas las solicitudes formuladas ante dicha entidad, cuando las mismas no estaban determinadas por el principio de preclusividad, al punto de ordenar la corrección de los registros que acusaban diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24.

En particular, sobre el cargo relativo a la aplicación del sistema de afectación ponderada cuando la modificación conllevaba a la desnivelación de la mesa, advirtió que el procedimiento del artículo 135 del Código Electoral es aplicable en la etapa de conteo de votos, una vez cerradas las urnas el día de las elecciones.

Agregó que «la máxima autoridad electoral de naturaleza administrativa puede realizar las nivelaciones de mesas, por cuanto, sus propósitos principales se trazan sobre establecer la realidad de los resultados electorales, bajo el principio “un ciudadano un voto”, y, de manera definitiva, declarar las elecciones con la expedición correspondiente de las credenciales».

Por lo tanto, a juicio del ministerio público, en este caso no están dadas las condiciones ni se tienen los elementos de juicio para acceder a la pretensión de nulidad de la elección de los senadores de la República del periodo en curso.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para decidir la demanda contra el acto de elección de los senadores de la República, periodo 2022-2026, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019, que contiene el Reglamento del Consejo de Estado.

2. Problema jurídico

Consecuente con la fijación del litigio, corresponde a la Sala determinar si debe declararse la nulidad del acto de elección de los senadores de la República, periodo 2022-2026, contenida en el formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332 de 19 de julio de 2022, proferida por el Consejo Nacional Electoral con fundamento en la causal de nulidad del numeral 3 del artículo 275 del CPACA



por contener los formularios electorales datos contrarios a la verdad dado que, según los demandantes, existen diferencias injustificadas en los guarismos de votación inicialmente registrados en los formularios E-14 de los jurados de votación, los formularios E-24 de las comisiones escrutadoras y el archivo plano E-24 TXT, emanado del CNE, correspondiente a 128.227 registros que son objeto de censura y que abarcan 40.374 mesas de votación.

Igualmente, se debe establecer si, desde la óptica de las causales genéricas de nulidad a las que se refiere artículo 137 del CPACA, en especial la infracción de normas superiores, falsa motivación y expedición irregular, las resoluciones acusadas proferidas por el CNE, mediante las cuales se resolvieron reclamaciones, solicitudes de saneamiento y recuentos de votos sobre la elección del Senado de la República, están viciadas de nulidad, específicamente, por haberse desconocido (i) el procedimiento de escrutinios regulado en la legislación electoral, (ii) los criterios de calificación de registros fijados por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para las diferencias injustificadas entre formularios electorales y (iii) la verdad real expresada en las urnas por los ciudadanos y que fue consignada en las actas de escrutinio pertinentes.

De llegar a establecerse la prosperidad de las pretensiones, la Sala deberá verificar si las irregularidades probadas tendrían la incidencia suficiente para cambiar el resultado de los escrutinios y proceder a la declaratoria de una nueva elección, de conformidad con el artículo 287 del CPACA.

Así las cosas, previo a resolver el caso concreto, la Sala abordará los siguientes ejes temáticos: i) El procedimiento de escrutinio en las elecciones nacionales, ii) La causal de nulidad electoral del numeral 3º del artículo 275 del CPACA, consistente en contener los formularios electorales datos contrarios a la verdad, en la modalidad de diferencias entre las actas de escrutinio y iii) Nulidad por las causales genéricas contenidas en el artículo 137 del CPACA.

3. El procedimiento de escrutinios en las elecciones nacionales

El régimen electoral colombiano está conformado por las normas constitucionales que regulan aspectos generales sobre la materia⁵⁰, el Código Electoral Colombiano, adoptado mediante el Decreto Ley 2241 de 1986 y que contiene las disposiciones sobre las distintas fases del certamen electoral, las leyes que de

⁵⁰ Constitución Política, especialmente los títulos IV «De la participación democrática y de los partidos políticos» y IX «De las elecciones y de la organización electoral».



forma dispersa regulan aspectos adicionales⁵¹ y los actos administrativos por los cuales la organización electoral define aspectos técnicos y operativos, de acuerdo con sus competencias⁵².

Este marco normativo regula las diversas actividades que se desarrollan para llevar a cabo las elecciones populares que se compendian en tres etapas: i) La *etapa preelectoral*, que comprende las diligencias preparatorias, como la depuración del censo electoral, la elaboración de las listas de votantes, la definición de los puestos de votación, la inscripción de candidatos, la designación de los testigos, entre otras; ii) La *etapa electoral*, que tiene lugar durante la jornada de las votaciones; y iii) La *etapa poselectoral*, en la que se realizan los escrutinios y se declaran elegidos a los ganadores de la contienda.

En particular, los escrutinios se rigen, en su mayor parte, por el Código Electoral, cuyo objetivo, según el artículo 1º, es asegurar que «sean el reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresada en las urnas». Desde antaño⁵³, el procedimiento de escrutinios ha sido definido como el conjunto de actuaciones que adelantan las autoridades competentes para contar los votos, consolidar los resultados, resolver los medios de contradicción previstos en la ley y proferir los actos que declaran las elecciones. Este procedimiento se surte en los diferentes niveles que establece la ley, de forma escalonada y preclusiva, comenzando por los que desarrollan los jurados en las mesas de votación y sucesivamente en las comisiones escrutadoras que se requieran, según el tipo de elección.

A continuación, se describen las etapas, personas responsables, documentos, actuaciones, solicitudes y decisiones que integran el trámite de los escrutinios de votos en una elección nacional, como ocurre con la elección del Senado de la República.

3.1. Escrutinio de mesa y su diferencia con el preconteo

El día de las votaciones, cuando culmina la jornada a las 4 p. m., deben comenzar inmediatamente los escrutinios de la mesa, a cargo de los jurados de votación,

⁵¹ Entre otras: Ley 1475 de 2011, Ley 130 de 1994, Ley 163 de 1994 y Ley 1227 de 2008.

⁵² Por ejemplo, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el calendario electoral y el protocolo para la verificación de firmas de grupos significativos de ciudadanos; y del Consejo Nacional Electoral, las resoluciones que establecen los toques de gastos de campaña y los parámetros para la presentación de solicitudes durante los escrutinios, entre otros actos.

⁵³ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 2 de agosto de 1967, Rad. 544 (Acum). Sección Quinta, sentencia de 6 de mayo de 2010, Rad. 0500-23-31-000-2007-03351-01, MP. Mauricio Torres Cuervo. Sección Quinta, sentencia de 19 de julio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00117-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



ciudadanos entre los 18 y los 60 años de edad⁵⁴. El protocolo de estos escrutinios está previsto en el capítulo I del título VII del Código Electoral⁵⁵, con las siguientes actividades:

- a) Lectura en voz alta del número de votantes y registro del dato en los formularios E-11⁵⁶ y E-14⁵⁷.
- b) Apertura pública de la urna y conteo de los votos por uno de los jurados.
- c) Cuando el número de votos supere el de votantes, deben destruirse sacando los excedentes al azar, proceder a incinerarlos y practicar recuento dejando constancia del hecho en el formulario E-14.
- d) Clasificación de los votos y transcripción de los resultados a favor de cada lista y candidato en el formulario E-14, en tres (3) ejemplares⁵⁸ que deben estar firmados al menos por dos de ellos⁵⁹.
- e) Lectura en voz alta del resultado del escrutinio.
- f) Introducción, en el sobre implementado para el efecto, de los documentos electorales que hayan servido para la votación, y entrega por parte del presidente del jurado a los respectivos registradores, con destino al arca triclave⁶⁰, antes de las 11 de la noche.

En particular, los ejemplares del formulario E-14, están identificados como «claveros», «delegados» y «transmisión». Sobre la destinación y utilidad de cada uno de ellos, resulta ilustrativo la cartilla «jurados de votación», elaborada por la Registraduría Nacional del Estado Civil para las elecciones del Congreso de la República del 13 de marzo de 2022, que hace parte del Sistema Integral de Capacitación Electoral, SICE, la cual enseña:

Inmediatamente terminen de firmar y diligenciar los tres (3) ejemplares del formulario E-14 de Senado, y de permitir que los testigos electorales tomen fotografías o videos del mismo, los jurados de votación desprenderán el ejemplar de transmisión y lo entregarán al delegado de puesto o a quien él delegue, para efectos de informar los resultados; luego, el ejemplar de delegados deberá depositarse en el sobre de delegados del registrador, si lo hay, o entregarlo al

⁵⁴ Ver: Ley 163 de 1994, artículo 5°.

⁵⁵ Especialmente, los artículos 134 a 136, 142 y 143.

⁵⁶ «Acta de instalación y registro general de votantes».

⁵⁷ «Acta de escrutinio de los jurados de votación».

⁵⁸ Ver: Código Electoral, artículo 142, en concordancia con la Ley 1475 de 2011, artículo 41.

⁵⁹ Este número mínimo de firmas está contemplado en el parágrafo 2° del artículo 5° de la Ley 163 de 1994.

⁶⁰ Se trata de un «arca de tres (3) cerraduras», que puede sustituirse por locales u oficinas, cuando sea indispensable por el volumen de documentos, según los artículos 145 y 146 del Código Electoral.



funcionario electoral; finalmente, el ejemplar del formulario E-14 dirigido a los claveros, debe depositarse en el sobre con el mismo nombre⁶¹.

Atendiendo a lo expuesto, la principal finalidad del ejemplar de transmisión es reportar los resultados de un primer conteo que realizan los jurados de votación, preliminar y no vinculante, conocido como «preconteo», que es difundido por la Registraduría Nacional del Estado Civil a la ciudadanía y los medios de comunicación, a través de boletines oficiales. Sobre esta práctica, que puede responder al «medio más rápido» al que se refiere el artículo 155 del Código Electoral.

Los resultados que se entregan el domingo de la elección a través de la página web de la Registraduría tienen un carácter meramente informativo, razón por la cual carece de un valor jurídico vinculante, pues de acuerdo con lo previsto en el Código Electoral, los resultados oficiales de la elección sólo se conocen una vez concluya el proceso de escrutinio, a cargo de las comisiones escrutadoras y el Consejo Nacional Electoral.

Por su parte, el ejemplar de delegados del formulario E-14 tiene, en principio, fines de archivo en la Registraduría Nacional del Estado Civil, mientras que el de claveros es el que se introduce a las arcas triclave y de ahí, se transporta a las comisiones escrutadoras auxiliares, municipales o distritales, según el caso, para practicar los respectivos escrutinios.

Así las cosas, sin desconocer que todos los ejemplares son válidos, según el artículo 142 del Código Electoral, el formulario E-14 de claveros goza de mayor credibilidad, puesto que, de los tres, está sometido una cadena de custodia más estricta⁶².

Igualmente, en el escrutinio de mesa los jurados deben atender las solicitudes de recuento de votos presentados por los testigos electorales, cuando las reclamaciones previstas en el artículo 122 del Código Electoral den lugar a ello, en especial ante casos de exceso de sufragantes autorizados, error aritmético o falta de firmas mínimas en el acta de escrutinios. Cabe destacar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección, los jurados de votación también deben atender reclamaciones por tachaduras, enmendaduras o borrones y proceder al

⁶¹ Consultada en: <https://www.registraduria.gov.co/sites/-Sistema-Integral-de-Capacitacion-Electoral-/sice.php>

⁶² Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 22 de octubre de 2015, Rad. 11001-03-28-000-2014-00062-00, MP. Alberto Yepes Barreiro.



recuento, a pesar de que la ley no consagre esta opción en la mesa⁶³. Además, se destaca que el diseño del formulario E-14 utilizado para las elecciones del Senado de la República del 13 de marzo de 2022 contempla en la última página (11) una casilla para observaciones y la opción de marcar si la mesa fue o no objeto de recuento.

No obstante, en los procesos por causales objetivas que ha conocido la Sección Quinta sobre las elecciones del Congreso de la República del año 2022, se ha detectado que muchas de las correcciones por recuentos de votos efectuados por los jurados no quedan en el formulario E-14 en la parte prevista para ello, sino en notas marginales, repisados y otras modificaciones al valor inicial registrado, sin mayores explicaciones en el documento, lo que obliga al operador judicial a interpretar los documentos para deducir lo que realmente obtuvo el candidato o partido.

Así las cosas, los jurados de votación reciben, durante los escrutinios de mesa, las reclamaciones basadas en los artículos 122, 164 y 192 del mismo código y otro tipo de solicitudes que deben ser remitidas a la comisión escrutadora auxiliar, municipal o distrital para que sean resueltas, según el caso.

3.2. Escrutinio de comisiones escrutadoras auxiliares, municipales o distritales y zonales de Bogotá

Estas comisiones están conformadas por jueces de la República, notarios o registradores de instrumentos públicos⁶⁴, las cuales realizan los escrutinios posteriores a los registrados por los jurados de mesa, que corresponden a los remitidos por los jurados de las mesas de los distintos puestos de votación que integran la respectiva zona, si los municipios son zonificados o de la totalidad del municipio si no zonificados⁶⁵. Según lo ha explicado esta Sección, les corresponde «consolidar los resultados de las mesas de votación vertidos en los formularios E-14 y trasladarlos al formulario E-24»⁶⁶, con arreglo a lo que dicta el artículo 41 de la Ley 1475 de 2011:

⁶³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de junio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00106-00 (Acum. 00112), MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁶⁴ De conformidad con el artículo 157 del Código Electoral, también pueden ser notarios o registradores de instrumentos públicos.

⁶⁵ Código Electoral, artículo 152: (...) Los claveros (...) pondrán a disposición de las respectivas comisiones escrutadoras uno por uno los sobres o paquetes que contienen los pliegos de las mesas de votación, hasta la terminación del correspondiente escrutinio.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 2 de noviembre de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00246-00 (Acum. 00180 y 00248), MP. Luis Alberto Álvarez Parra (Cámara especial de circunscripción afrodescendientes 2022-2026).



ARTÍCULO 41. DEL ESCRUTINIO EL DÍA DE LA VOTACIÓN. Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares comenzarán el escrutinio que les corresponde el mismo día de la votación, a partir del momento del cierre del proceso de votación, con base en las actas de escrutinio de mesa y a medida que se vayan recibiendo por parte de los claveros respectivos, en el local que la respectiva Registraduría previamente señale.

Dicho escrutinio se desarrollará hasta las doce (12) la noche. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de la hora señalada, la audiencia de escrutinio continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente hasta las nueve (9) de la noche y así sucesivamente hasta terminar el correspondiente escrutinio (...).

En este orden, este primer escrutinio lo realizan las comisiones escrutadoras auxiliares o las municipales, que como se indicó, depende de que el municipio se encuentre o no zonificado, atendiendo al número de cédulas de ciudadanía que tenga el respectivo censo electoral.

Analizada la «División político-electoral (DIVIPOLE)» utilizada para las elecciones del Congreso de la República del 13 de marzo de 2022, la cual fue aportada a este proceso por la Registraduría Nacional del Estado Civil⁶⁷, de los 1.188 municipios y distritos allí registrados, 369 fueron categorizados como zonificados, por lo que se conformaron 1.451 comisiones escrutadoras auxiliares. A su turno, en 819 municipios no zonificados se practicaron los escrutinios y se atendieron las reclamaciones directamente por las comisiones escrutadoras municipales. Considerando esta cifra, puede afirmarse que en dicho certamen electoral funcionaron comisiones escrutadoras auxiliares en el 31,06% de los municipios del país.

Por lo tanto, según este escalonamiento de los escrutinios, la comisión auxiliar, municipal o distrital diligencia el formulario E-24 «mesa a mesa», el cual contiene la votación obtenida por cada candidato y partido en las mesas de la zona o del municipio, según el caso, con base en las actas de escrutinio de los jurados de votación, es decir, los formularios E-14.

De ahí se sigue que en los municipios zonificados tienen lugar dos (2) escrutinios consecuenciales, según las zonas que los integran, i) uno es el escrutinio auxiliar y ii) otro el escrutinio municipal o distrital. Por su parte, en los municipios no zonificados, los votos y pliegos electorales llegan directamente a la comisión

⁶⁷ Oficio de 26 de septiembre de 2023 del jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ver, además, Oficio S.G. – O.J. – 0335 de 13 de abril de 2022, dirigido por el mismo funcionario al presidente de la Sección Quinta.



escrutadora municipal, que hace el único escrutinio de todas las mesas instaladas en el respectivo municipio.

En la circunscripción electoral del distrito Capital de Bogotá existen 22 comisiones escrutadoras zonales, que corresponden a las 20 localidades del distrito capital, el puesto censo (Corferias) y los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Estas cumplen una fase intermedia entre las auxiliares y la del distrito capital, de modo que cada una consolida su zona, cual si se tratara de un municipio.

Así mismo, junto con el formulario E-24, los escrutadores deben elaborar un «acta general de escrutinio», conocida por su acrónimo «AGE», que contiene todos los actos del escrutinio⁶⁸, con un resumen del desarrollo de la audiencia⁶⁹, especialmente el resultado de los recuentos que practicó la comisión⁷⁰ y constancia sobre el estado de los pliegos remitidos por los jurados de votación⁷¹. De estas actas, se deberán entregar copias a los testigos que lo soliciten, en medio físico o magnético⁷².

Sobre el contenido del AGE, es importante señalar que el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución 1706 de 2019, «Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la transparencia de los Escrutinios (...)», estableció en el párrafo en el artículo tercero, el deber de las comisiones escrutadoras de detallar la siguiente información:

1. Mesas con recuento.
2. Detalle de la votación modificada, votación inicialmente registrada y su modificación.
3. Si hubo nivelación o balanceo de la mesa.
4. Constancia de que los escrutadores hicieron o aprobaron el escrutinio o la modificación de las votaciones.
5. Relación de las reclamaciones presentadas y su decisión, las cuales deberán ser anexadas.

En concordancia, para las elecciones al Congreso de 2022, por medio del memorando GI-0464 del 11 de marzo de ese año⁷³, la Registraduría Nacional del Estado Civil indicó que «Las comisiones escrutadoras deberán ingresar al

⁶⁸ Código Electoral, artículo 170.

⁶⁹ Código Electoral, artículo 172.

⁷⁰ Código Electoral, artículo 164.

⁷¹ Código Electoral, artículo 163.

⁷² Ley 1475 de 2011, artículo 42, párrafo.

⁷³ Documento titulado «LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO DE ESCRUTINIOS “Elecciones Congreso de la República (sic) 13 marzo de 2022”», suscrito por el gerente de informática y el registrador delegado en lo electoral, en la calidad de supervisores del contrato 071 de 2021.



software de escrutinios, todas las reclamaciones presentadas por los Candidatos, sus Apoderados y/o Testigos Electorales y darán trámite a las mismas por el *software* ya sea por resolución o auto de trámite, dejando las trazas respectivas en el *log* de auditoria y acta general de escrutinios».

Del examen de las actas generales de escrutinio de los procesos electorales por causales objetivas que ha conocido esta Sección, sobre todo en la segunda década de 2000, se observa que, en efecto, estos documentos son elaborados con ayuda del *software* de escrutinios, el cual es entregado a los escrutadores por el contratista de la RNEC al inicio de la audiencia.

En lo que atañe a su contenido, la información allí consignada da cuenta, principalmente, de quiénes son los escrutadores, en su mayoría jueces de la República; los secretarios, que son los registradores auxiliares, especiales o municipales; el recibo del *software* de escrutinios y la autenticación de las personas autorizados para su manejo; las horas de instalación, suspensión y reanudación de la audiencia, con la verificación de que los datos de la jornada anterior coincidan con los que inicia la nueva⁷⁴; el cargue de la información sobre la votación al *software*; el estado de los documentos electorales que fueron recibidos desde las mesas de votación, con especial mención de los que llegaron por fuera del plazo legal; las firmas de los jurados en el formulario E-14; el número de votantes y de votos por mesa, según los formularios E-11 y E-14; los recuentos practicados por los jurados; los recuentos hechos por la comisión y, aunque no siempre, los resultados específicos de ese recuento, con indicación de los candidatos involucrados y los nuevos guarismos.

En particular, el recuento de votos ha sido definido por la Sala como «un mecanismo previsto en la ley para verificar el verdadero resultado electoral, el cual consiste en contabilizar nuevamente el número de votos (...) que se registraron en determinadas mesas de votación»⁷⁵, con el fin de lograr la debida correspondencia entre el dato de votos válidos y el verdadero resultado electoral⁷⁶.

⁷⁴ Al respecto, el parágrafo del artículo 42 de la Ley 1475 de 2011 señala que «Para iniciar la nueva jornada la Comisión Escrutadora, verificará junto con los Testigos Electorales, que los datos parciales de escrutinio coincidan con la información entregada en la jornada anterior».

⁷⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 2 de noviembre de 2001, Rad. 2698, MP. Darío Quiñones Pinilla (negrillas del original).

⁷⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2014-00117-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Ver, además, sentencia de 6 de junio de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00060-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Estos recuentos pueden ser de oficio, ante las dudas que tenga la propia comisión sobre la exactitud de los cómputos hechos por los jurados⁷⁷, por tachaduras, enmendaduras o borrones en las actas del escrutinio de mesa⁷⁸. También pueden ser a solicitud de parte, cuyo fundamento pueden provenir de tres (3) tipos de peticiones, a las que se ha referido en numerosas ocasiones esta sección y se sintetizan enseguida:

- a) **Solicitudes de recuento de votos con fundamento en el artículo 164:**
Según el artículo 164 del Código Electoral, los candidatos, sus representantes o los testigos pueden solicitar por escrito y de forma razonada el recuento de votos por diferencia del 10% o más entre los votos por listas del mismo partido para distintas corporaciones públicas y por tachaduras o enmendaduras en los nombres de los candidatos o los resultados de la votación.
- b) **Reclamaciones:** Estas pueden corresponder a las presentadas por los testigos ante los jurados de votación, por los motivos señalados en el artículo 122 del Código Electoral, en armonía con el artículo 166 *ibidem*, o pueden ser presentadas por primera vez ante estas comisiones, en virtud de las causales previstas en el artículo 192 del mismo estatuto, entre las que se encuentran la falta de firmas mínimas de los jurados de votación en el formulario E-14 (numeral 3), la votación de más sufragantes que los autorizados en la mesa (numeral 5) y el error aritmético (numeral 11).
- c) **Solicitudes de saneamiento de nulidad:** Son impugnaciones a los resultados parciales, basadas en las causales de nulidad electoral contempladas en el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por ejemplo, la falsedad en los documentos electorales en cualquier instancia de los escrutinios, sin estar sujetas a preclusividad, en virtud del párrafo del artículo 237 de la Constitución Política.

Sumado a los anteriores mecanismos, contra las decisiones de las comisiones escrutadoras auxiliares procede el recurso de apelación ante la comisión distritales o municipales. A su vez, también son apelables las decisiones de las comisiones escrutadoras municipales ante la comisión escrutadora departamental integrada por los delegados del Consejo Nacional Electoral, como lo dispone el artículo 166 del Código Electoral.

⁷⁷ Código Electoral, artículo 164.

⁷⁸ Código Electoral, artículo 163.



Frente a este punto interesa, además destacar, el artículo cuarto de la Resolución 1706 de 2019 del CNE, que fijó las siguientes reglas para facilitar el derecho de contradicción durante los escrutinios:

ARTÍCULO CUARTO: GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO ELECTORAL: Con el fin de garantizar el debido proceso administrativo electoral, ninguna actuación de la Comisión será efectuada por fuera de audiencia ni de sus lapsos de sesión, ningún recurso podrá ser resuelto por auto de trámite y el de apelación deberá ser tramitado ante el superior, quien decidirá sobre su procedencia y solución de fondo.

El trámite de las actuaciones que deban surtirse en la segunda instancia no se iniciará hasta tanto no haya terminado en su totalidad la instancia anterior y se hayan publicado las actas y los archivos planos respectivos de los documentos relacionados en artículo tercero de la presente resolución.

PARÁGRAFO: Para garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso, los escrutadores leerán la totalidad de los datos electorales de la respectiva comisión y otorgarán como mínimo un (1) día hábil para la presentación de reclamaciones, recursos o solicitudes contado a partir del día siguiente a la publicación o entrega de los archivos planos del acta E24 del respectivo escrutinio. Las peticiones antes enunciadas serán resueltas en audiencia mediante actos de fondo susceptibles de recursos.

Concluidos estos escrutinios, los pliegos electorales son remitidos en el arca triclave⁷⁹ a los delegados del Consejo Nacional Electoral para que practiquen la etapa siguiente, cuando la clase de elección así lo exige.

3.3. Escrutinios departamentales o de delegados del Consejo Nacional Electoral

De conformidad con los artículos 175 del Código Electoral y 43 de la Ley 1475 de 2011, el Consejo Nacional Electoral debe designar para cada elección dos (2) ciudadanos por departamento, que hayan sido magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral o de tribunal, o profesores de derecho, para que realicen los escrutinios departamentales o generales.

El procedimiento de estos escrutinios se encuentra regulado en el artículo 182 del referido código, según el cual «Los resultados de las actas de escrutinios elaboradas por las comisiones escrutadoras distritales o municipales serán la

⁷⁹ Ver: Código Electoral, artículos 173 y 174.



base del escrutinio general», en la lógica escalonada y preclusiva que se ha venido exponiendo.

En cuanto a las posibilidades de discusión de la votación en esta instancia, sin perjuicio de las solicitudes de saneamiento, no sometidas a preclusión, el esquema por etapas de los escrutinios hace que se reduzcan, como el mismo estatuto lo advierte en el artículo 182, pues ante los delegados «sólo procederá el recuento de votos emitidos en una mesa, cuando la comisión escrutadora distrital o municipal respectiva se hubiere negado a hacerlo» o por la vía del recurso de apelación. Además, el artículo 164 *ibidem* proscribire el doble recuento de una mesa de votación.

3.4. Escrutinios nacionales o generales del Consejo Nacional Electoral

El numeral 8 del artículo 265 de la Constitución Política atribuye al Consejo Nacional Electoral la competencia para «Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar». En elecciones de esta envergadura, como la del Senado de la República, el CNE opera como órgano de cierre, pues su labor, en principio, consiste en consolidar la votación que fue reportada por sus delegados para cada departamento.

Adicionalmente, dicha corporación goza de facultades⁸⁰ para hacer modificaciones a los resultados parciales, con fines de garantizar la verdad electoral, a través de la revisión de escrutinios y de los documentos electorales. Aunque esta Sección ha advertido sobre la falta de una ley estatutaria que desarrolle la facultad constitucional de revisión de escrutinios⁸¹, también ha reconocido la posibilidad de activarla a través de los medios de contradicción vigentes en el ordenamiento jurídico, conforme al siguiente razonamiento:

La posibilidad de efectuar revisión a los escrutinios y documentos electorales como mecanismo para verificar la verdad electoral y en procura de establecer la legitimidad del voto, tiene el alcance restrictivo de que su operatividad únicamente procede cuando a ello sea indispensable recurrir de manera excepcional y extraordinariamente por la señalada autoridad administrativa electoral, y siempre y cuando se halle en el escenario de estar conociendo de manera directa o vía recurso de apelación de una causal de reclamación de las contempladas en el artículo 192 del Código Electoral actual, o cuando decida lo

⁸⁰ Constitución Política, artículo 265, numeral 4. Código Electoral, artículo 187, literal a).

⁸¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 18 de octubre de 2012, Rad. 11001-03-28-000-2010-00014-00, MP. Alberto Yepes Barreiro. Además, sentencia de sentencia de 10 de mayo de 2013, Rad. 11001-03-28-000-2010-00061-00, MP. Alberto Yepes Barreiro.



pertinente al sometimiento a examen por cualquier ciudadano de alguna irregularidad en la votación o en el escrutinio, presuntamente constitutiva de causal de nulidad (requisito de procedibilidad - párrafo del artículo 237 C. P.)⁸².

De lo indicado se sigue que el CNE puede llegar a revisar escrutinios por cuenta de apelaciones contra las decisiones de sus delegados y solicitudes de saneamiento de nulidades, porque no están sujetas a preclusividad, según se expuso previamente. Pero en la práctica, el Consejo Nacional Electoral, en su rol de comisión escrutadora, conoce de toda clase de peticiones encaminadas a introducir correcciones a la votación que recibe consolidada por parte de sus delegados.

Justamente para respaldar su competencia frente a reclamaciones, solicitudes de recuento de votos y saneamiento de nulidades en los escrutinios para la elección de los senadores de la República del 13 de marzo de 2022, el CNE invocó en los actos previos, además de la facultad de revisión del numeral 4 del artículo 265 de la Constitución Política, las que le atribuyen los artículos 187, 189 y 192 del Código Electoral.

Con apoyo en tales preceptos, reiteró la facultad para verificar los escrutinios hechos por sus delegados, apreciar cuestiones de hecho y de derecho y resolver reclamaciones, aunque frente a muchos casos se abstuviera de conocer de fondo algunas de estas solicitudes, justamente por considerar que ventilaban aspectos que debieron plantearse en las etapas anteriores del escrutinio, es decir, en aplicación del principio de preclusividad.

Por lo tanto, es posible que, aún cerca al cierre de los escrutinios nacionales se introduzcan correcciones a los resultados parciales, por cuenta de la prosperidad de diferentes medios de contradicción en esa instancia.

3.5. Características especiales del escrutinio de consulados para elecciones nacionales

A diferencia de los escrutinios que conforman la circunscripción nacional del Senado de la República, la votación depositada por los colombianos en el exterior solo tiene dos niveles de escrutinio: uno en las mesas de votación instaladas en los consulados y otro en el Consejo Nacional Electoral. Por consiguiente, en los escrutinios a cargo del CNE son procedentes, por primera vez, reclamaciones,

⁸² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de septiembre de 2011, Rad. 11001-03-28-000-2010-00041-00, MP. Susana Buitrago Valencia.



solicitudes de recuento de votos y de saneamiento de nulidades, que corresponde resolver a la autoridad electoral mediante actos administrativos contra los cuales no caben recursos.

Para las elecciones al Congreso de la República, periodo 2022-2026, celebradas el 13 de marzo de 2022, el CNE expidió la Resolución 1541 del 23 de febrero de 2022, por la cual crearon cuatro (4) subcomisiones entre sus integrantes para realizar estos escrutinios y atender las impugnaciones que presentaran las personas legitimadas para ello.

Con tal propósito, el artículo tercero de dicho acto administrativo asignó a las subcomisiones la función de «efectuar el recuento de votos, de oficio o a solicitud de parte, cuando evidencien aquellas circunstancias previstas en el artículo 163 y 164 del Código Electoral». Por su parte, el artículo cuarto de la resolución dispuso que «Todas las decisiones relacionadas con reclamaciones o verificación de escrutinios de que trata el artículo 189 del Código Electoral o derechos de petición, serán conocidas y decididas por la Sala Plena de la Corporación».

Conforme al procedimiento estatuido, según se observa de las actuaciones relatadas por el CNE en el acta general de escrutinios de las elecciones del Senado, puede advertirse que durante la audiencia se deja constancia del recibo de los documentos del exterior, luego se consolidan y cargan al sistema los resultados por consulado en las actas E-24 parciales, se reciben y resuelven las impugnaciones y, finalmente, se produce un acta que compila todo lo actuado y cuyos resultados quedan reflejados en el acto que declara la elección nacional.

4. Nulidad electoral por diferencias injustificadas entre formularios E-14 y E-24

Es profusa la jurisprudencia del Consejo de Estado, y en particular de esta sección, en materia de nulidad de la elección por falsedades en los documentos donde constan los escrutinios, que la norma vigente erige en la siguiente causal:

ARTÍCULO 275. CAUSALES DE ANULACIÓN ELECTORAL. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

(...)

3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.



Atendiendo a los precedentes de esta Sección sobre la mencionada causal, especialmente los proferidos en la última década, se observa, por una parte, el apoyo en las tecnologías de la información y las comunicaciones para estudiar las pruebas, a través de la organización de, en ocasiones, gran cantidad de datos, en matrices que permiten clasificar, filtrar, computar y, en general, utilizar de forma óptima los insumos que requiere el juez electoral para hacer la labor de cotejo e interpretación de la información sobre las votaciones que son objeto de cuestionamiento.

Por otra parte, en cuanto al fondo, estos procesos electorales permiten notar que buena parte de las preocupaciones ciudadanas frente a las elecciones se centran en la forma en que se computan los votos, se diligencian las actas de escrutinio y se detallan las correcciones de las audiencias en las actas generales.

Entre las variadas hipótesis que pueden encuadrar en la causal de nulidad electoral especial por existir datos contrarios a la verdad en los documentos electorales, la discordancia entre los votos obtenidos en mesa y los del escrutinio final, es decir, por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, es la inconformidad más común que motivan a los demandantes en los juicios de esta naturaleza. Así lo advirtió esta Sección, al tiempo que expuso las principales características de esta modalidad de falsedad:

[L]a hipótesis más recurrente de falsedad ideológica en los procesos de nulidad electoral se configura cuando se presenta una diferencia injustificada entre los datos consignados en los formularios E-14 y E-24, esto es, cuando las cifras del escrutinio practicado por los jurados de votación (que constan en la primera de tales actas), no se corresponden con las consignados por la comisión escrutadora zonal, auxiliar o municipal (en la segunda), aumentando o disminuyendo los resultados de los comicios en la respectiva mesa, lo que configura un fraude electoral en la medida en que los guarismos contenidos en uno y otro documento, en principio, deben ser idénticos. Por tanto, cualquier inconsistencia entre sus datos debe estar mediada por algunas de las razones legales que lo autorizan, como por ejemplo una solicitud de recuento de votos, de las que se debe dejar constancia en las actas generales de escrutinio⁸³.

Con base en aquel y otros precedentes sobre el tema, es posible reiterar que existen diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 cuando la votación obtenida en la mesa de votación por una opción política no coincide con la reconocida posteriormente en el escrutinio de las comisiones escrutadoras, sin que medie una razón válida que lo explique.

⁸³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de septiembre de 2021, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Al respecto, se ha dicho que, siendo los escrutinios un procedimiento escalonado en el que se van compilando los resultados obtenidos por los candidatos en las mesas, las zonas, los municipios, los departamentos y a nivel nacional, hasta donde llegue la respectiva elección, en principio debería haber coincidencia entre los votos registrados por los jurados en sus actas y los que anota la primera comisión escrutadora en formulario E-24 mesa a mesa. De ahí en adelante, la consolidación de los resultados parciales debiera reflejar, simplemente, el cómputo de cada instancia.

No obstante, las competencias asignadas a las comisiones escrutadoras y los medios de contradicción puestos a disposición de los partidos y candidatos, directamente o mediante sus testigos y apoderados, pueden conllevar a la modificación de la votación, por cuenta de recuentos o correcciones legítimas.

Valga recordar que, como se expuso previamente en esta providencia, al recuento se puede llegar, de oficio, cuando la comisión escrutadora tenga dudas en el cómputo de los jurados, o advierta tachaduras o enmendaduras en las actas de escrutinio de mesa. También es posible acceder a un recuento por solicitud de los legitimados, por los 3 caminos de los que se trató antes en el capítulo sobre el procedimiento de escrutinios, es decir, solicitudes de recuento de votos propiamente dichas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 122 del Código Electoral; reclamaciones, según las causales de los artículos 122, 164 y 192; y solicitudes de saneamiento de nulidades, que permiten invocar las del artículo 275 del CPACA, concernientes a irregularidades en el proceso de votaciones o en los escrutinios.

Un elemento crucial de los recuentos de votos es el deber que tienen las comisiones escrutadoras de dejar constancia de los motivos de las correcciones que introducen a los resultados, como lo exige el artículo 164 *ibidem*. Este requerimiento también tiene fundamento en los principios de publicidad de los escrutinios y eficacia del voto, propios del proceso electoral, consagrados en el artículo 1º del mismo código.

Además, el cumplimiento de esta obligación facilita el derecho de contradicción y asegura el debido proceso para los candidatos y organizaciones políticas, al tiempo que responde a principios generales de las actuaciones administrativas, especialmente la moralidad y transparencia, relacionados en los artículos 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1437 de 2011.



Considerando esas posibilidades, cuando se plantean ante el juez electoral censuras sustentadas en diferencias injustificadas entre los votos de los formularios E-14 y E-24, se pueden sintetizar las siguientes pautas de valoración:

- a) En un primer momento, al resolver sobre la admisión de la demanda, es indispensable constatar que el demandante cumpla con la carga de claridad y suficiencia en la formulación del cargo, a la que se refiere el artículo 139 del CPACA, es decir, «precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección». Por lo tanto, es necesario que la parte actora suministre de la forma más clara y organizada posible, preferiblemente en una hoja de cálculo, la lista de los registros que serán objeto de la controversia, con indicación de la zona, el puesto, la mesa, el partido, el candidato, los votos en E-14 y los votos en E-24.
- b) Establecido el alcance de los registros demandados, se constata para cada uno el guarismo del formulario E-14 en la casilla correspondiente, pero, además, se revisa si en el espacio de observaciones del documento se dejó alguna constancia sobre cambios en la votación del candidato objeto de análisis.
- c) Luego se coteja con el número de votos consignado en el archivo E-24 TXT por la comisión escrutadora que declaró la elección, puesto que es el documento que permite conocer la votación mesa a mesa y candidato por candidato, que sirvió de base al resultado definitivo.

Este instrumento –que en la práctica se convierte de «*plain text*»⁸⁴ a un «archivo plano» o XLSX⁸⁵ para facilitar su consulta y filtro de datos– fue valorado como prueba por esta Sección por primera vez en el año 2018, en el caso contra la elección de los senadores de la República del periodo 2014-2018.

Allí se le caracterizó como una «base de datos suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en archivo plano, que contiene el registro de los números de votos frente a cada mesa de votación (con

⁸⁴ De acuerdo con lo expuesto por la Sección en la sentencia de 19 de julio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00117-00, un archivo TXT es un archivo de texto sin formato que no requiere de ningún programa especial para su creación y apertura.

⁸⁵ Según lo explicado en la sentencia antes mencionada, un archivo con extensión XLSX representa el formato de archivo binario del programa Excel de Microsoft, que permite trabajar en hojas de cálculo.



partido y candidato), los cuales sirvieron de base para declarar la elección»⁸⁶.

Su valor probatorio se ha justificado en que «se viene observando que con posterioridad al diligenciamiento de los formularios E-24, también se presentan variaciones en los datos inicialmente registrados en el formulario E-14, que con justificación o sin ella, solo podrían detectarse hasta antes de la declaratoria de la elección pero que, por lo mismo (ser posteriores), no alcanzaron a registrarse en éste»⁸⁷. En otras palabras, «en el proceso de consolidación de los formularios E-24 se va depurando la información y esos movimientos se reflejan en el TXT, lo cual antecede a la declaratoria de la elección»⁸⁸.

Del mismo archivo se ha destacado que su valor probatorio depende de la identidad de sus datos, con aquellos contenidos en el formato E-24 físico de la comisión que declaró la elección⁸⁹.

- d) Esa comparación puede arrojar que los datos consignados entre el formulario E-14 y el archivo E-24 TXT son idénticos, caso en el cual, no le asiste razón al demandante en punto a la diferencia planteada, por lo cual se le califica como INEXISTENTE.
- e) Por el contrario, de aquel cotejo también se pueden advertir diferencias entre la votación de la mesa, según el formulario E-14, y la que quedó finalmente en el E-24 TXT para el respectivo candidato, bien sea por aumento o por descuento. En estos casos, es necesario acudir a las actas de escrutinio para establecer si tal diferencia está JUSTIFICADA en alguna situación prevista en la ley, o si definitivamente es INJUSTIFICADA.

La justificación de una diferencia o la falta de ella depende, en primer lugar, de las constancias que dejen las comisiones escrutadoras en las actas generales de escrutinio sobre un recuento u otro tipo corrección, por ejemplo, el descuento de

⁸⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de febrero de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2014-00117-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de marzo de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2018-00081-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁸⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de agosto de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00083-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁸⁹ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de julio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00117-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 24 de agosto de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00083-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



votación a un candidato revocado y la asignación de la misma al partido, el recibo de pliegos electorales por fuera del término legal y la falta de firmas mínimas en el formulario E-14.

Respecto de los recuentos, se reitera el deber que tienen los escrutadores de dejar constancia en dichas actas de su realización, de los afectados y sus resultados, de conformidad el artículo 164 del Código Electoral, en concordancia con el parágrafo del artículo tercero de la Resolución 1706 de 2019 del Consejo Nacional Electoral.

Sin embargo, según se advirtió previamente en esta providencia, en los casos conocidos por esta Sección se ha observado que no siempre quedan tales anotaciones o no ofrecen suficiente claridad sobre las actuaciones adelantadas en el escrutinio para modificar los resultados. En estos eventos, se ha optado por emprender un análisis conjunto de las pruebas, como se expone a continuación:

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

96. Dicho análisis resulta imperativo a la hora de resolver el cargo porque solo así se podrá concluir si el escrutinio se adelantó con respeto a las normas que lo regulan y en plena garantía de las partes que en el intervienen y, si más allá de las constancias formales, la comisión, en ejercicio de sus funciones, realizó las correcciones a las que hubiere lugar⁹⁰.

Con tal propósito, la Sala ha valorado la utilidad del aludido archivo E-24 TXT, toda vez que su contenido permite analizar el comportamiento de las mesas y detectar variaciones injustificadas de la votación entre las diferentes opciones políticas. Para explicar este fenómeno, conviene acudir a un precedente reciente sobre el punto:

127. A partir de las consideraciones que anteceden, en la sentencia del 4 de mayo de 2022 se consideró por ejemplo, que frente a la mesas que desde el **inicio del escrutinio** venían desniveladas, es decir, respecto de las cuales a

⁹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de mayo de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00108-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Ver, además, sentencia de 3 de agosto de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00253-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.



partir del análisis de los formularios E-11 y E-14 podía establecerse que había más votos que votantes, que las comisiones escrutadoras adelantaron las actuaciones pertinentes para su nivelación, como se desprendía del análisis de los formularios E-24, en especial de la versión TXT de éstos, pues se registraron cambios en la votación de varios candidatos y consecuentemente que los sufragios efectivamente reconocidos fueran menores o equivalentes al número de ciudadanos habilitados para votar en las mesas respectivas y, por consiguiente, que bajo tales circunstancias válidamente podía inferirse que se realizó un recuento, aunque de él y las actuaciones adelantadas para superar la referida irregularidad no se haya dejado constancia en las actas generales de escrutinio (como corresponde), aunque sí podía advertirse de los demás documentos electorales, de manera tal que lo consignado en éstos constituía la justificación de las diferencias reportadas en los formularios E-14 y E-24 y, por ende, que no había lugar considerar la configuración de la falsedad alegada⁹¹.

Hechas las constataciones pertinentes, las diferencias que definitivamente resulten injustificadas arrojan los votos a descontar o reconocer a los candidatos de los partidos, según los registros demandados.

Ahora bien, en los casos de reconocimiento de votación, puede ocurrir que el cómputo del guarismo implique la superación del número de votantes de la respectiva mesa, lo que conduciría a la configuración de una irregularidad adicional a la detectada. Por consiguiente, en estas situaciones, la votación irregular así obtenida se descuenta de forma proporcional a los resultados que cada candidato haya obtenido, mediante el sistema de distribución ponderada, habida cuenta que el principio del voto secreto impide identificar a los favorecidos por cada candidato.

El sistema de distribución ponderada de votos irregulares fue implementado por la Sección Quinta en 2008, en la sentencia con alcance de rectificación jurisprudencial que decidió la demanda contra los representantes a la Cámara por el departamento de La Guajira, período 2006-2010. Allí se advirtió que «el principio de eficacia del voto no puede ser aplicado de manera uniforme para todas las irregularidades que lograron comprobarse» y se explicó la metodología, en los siguientes términos:

[S]e toma el número de votos fraudulentos que por cualquiera de los anteriores conceptos fueron acreditados en una mesa de votación y se distribuye en forma ponderada entre las listas abiertas (votos solamente por la lista y votos por candidatos), listas cerradas y votos en blanco, dependiendo de la participación que tenga cada uno en el total de los votos de la mesa, cálculo que se repite en

⁹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 30 de agosto de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00261-00 (Acum. 00227), MP. Rocío Araújo Oñate.



cada una de las mesas donde se haya comprobado la existencia de las anteriores irregularidades.

En otros términos, teniendo en cuenta el número de votos obtenidos por los diferentes partidos y candidatos en las mesas que resultaron afectadas, se procede a calcular la participación porcentual de cada uno respecto del total de votos válidos (sic) depositados en la mesa, luego de establecido el porcentaje de participación, en esa misma proporción se les asigna el voto o votos irregulares que se han comprobado, procedimiento que se sigue en cada una de las mesas afectadas por las irregularidades antes descritas. Agotada la anterior etapa se suman los resultados que arrojan cada una de las mesas hasta obtener cifras enteras y depuradas que corresponden al número total de votos irregulares que deberán descontarse a cada partido y candidato; concluida esta sustracción queda totalmente depurada la votación y sobre ella, de conformidad con el artículo 263 Constitucional, se aplica el sistema para la asignación de curules, comenzando por el cálculo del umbral, la cifra repartidora y la reordenación de las listas cuando a ello haya lugar (listas con voto preferente), lo que finalmente permite evidenciar si existe o no modificación en el resultado electoral⁹².

Esta solución se ha seguido empleando al interior de la Sección, con el propósito de distribuir los votos irregulares en su justa medida y preservar la voluntad mayoritaria.

Por último, en los procesos fundados en la causal objetiva por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 se debe determinar si los votos irregulares, aplicadas las correcciones del caso, producen el efecto de cambiar el resultado declarado en el acto demandado, es decir, si tienen incidencia. En consecuencia, con el fin de preservar la eficacia del voto, no cualquier volumen de falsedades puede afectar una elección.

5. Nulidad electoral fundada en las causales genéricas del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011

De conformidad con el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, los actos de elección son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 del mismo estatuto y, además, en las situaciones que de manera especial describe la primera norma mencionada. La génesis de esta integración normativa se halla en la jurisprudencia de esta Sección, que desde el año 1998 ha venido perfilando un espectro más amplio de las causales de nulidad en los juicios electorales, como se explica a continuación:

⁹² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 28 de mayo de 2008, Rad. 11001-03-28-000-2006-00119-00 (4060-4068), MP. Filemón Jiménez Ochoa.



Desde sus inicios, los jueces electorales proclamaron la total autonomía de la acción electoral, lo que permitió que por muchos años se mantuviera la postura que señaló que el ataque a un acto electoral solamente podía darse por alguna de las causales expresamente previstas para ello en el derecho positivo, estas eran, las que se señalaron en párrafos precedentes, que se encontraban taxativamente previstas.

(...)

Debido a la naturaleza especial en la que se enmarca dicho procedimiento, se le distinguía autónomamente de los procesos contenciosos originados en la acción de simple nulidad, o también denominado procedimiento ordinario, ya que se creía que su desarrollo procesal, a diferencia de los actos particulares, interesaban a toda la comunidad en el marco del ejercicio del sufragio popular.

Igualmente, se manifestaba que no todas las irregularidades constituían nulidad electoral, ya que era necesario que los vicios fueran manifiestamente notorios y se lograra contrariar la voluntad popular (...)

Sin embargo, fue a través de la jurisprudencia, que esta Sección consideró que las causales de nulidad ordinarias podían ser invocadas como motivo de nulidad de los actos que declaraban elecciones, como la falta de competencia, el vicio de forma, o la desviación de poder, pues siendo los actos electorales especiales, no dejan por tal condición de estar sujetos a los principios establecidos para la preservación del principio de legalidad.

A manera de ejemplo, sería contrario al ordenamiento jurídico que se declarara una elección por un organismo incompetente y que el juez no pudiera sancionar con nulidad esa decisión, solo porque con relación a este tipo de actos al abanico de causales especiales de anulación no incluyera el vicio de autoridad incompetente, el cual sí se encuentra consagrado entre las causales generales de nulidad de los actos administrativos.

Entonces, fue desde el año de 1998⁹³, cuando la Sala modificó su postura y estableció que se podía realizar el estudio de legalidad de los actos de elección y nombramiento, partiendo de las causales de anulación electoral, pero también de acuerdo a las causales genéricas de nulidad de las actuaciones de la administración, ampliando de esta manera el ámbito de los motivos de nulidad.

(...)

Así, atendiendo la posición jurisprudencial enunciada, se encuentra que la naturaleza de los actos de elección y nombramiento, aunque dista de la de los actos ordinarios, no se apartan radicalmente en su esencia, lo que permite que

⁹³ Se citan las sentencias del 26 de noviembre de 1998, expedientes 1747, 1748, del 1º de junio de 1999, expediente 2234, del 5 de agosto de 1999, expediente 2160 y del 22 de septiembre de 1999, expediente 2220.



las causales generales también sustenten las peticiones de nulidad formuladas en contra de los actos de elección⁹⁴.

De acuerdo con lo discurrido, el legislador ha dispuesto que a los litigios electorales se integren las causales de nulidad, «en correlación con los elementos de validez comunes a todos los actos administrativos»⁹⁵, por infracción de norma superior, expedición irregular, falsa motivación, falta de competencia, violación del derecho de audiencia y defensa y desviación de poder, que se pueden proponer como vicios de los actos de elección y de los previos.

Sobre la primera causal, esto es, la violación normativa, en términos generales se reitera que puede provenir de la aplicación de una disposición ajena al asunto, o de la omisión o interpretación errónea de la pertinente al caso objeto de examen. De ahí se sigue que, según ha dicho esta Sección, «resulta indispensable para la prosperidad de este cargo que se acredite la no avenencia del acto bajo censura a las normas que constituyen su marco jurídico de referencia»⁹⁶. Significa lo anterior, que el análisis de este vicio implica la confrontación del respectivo acto acusado, con las disposiciones que integran su marco jurídico.

Además, se admite frente a esta causal genérica de nulidad que «comprende a las restantes, en la medida en que la configuración de la falta de competencia, expedición irregular, desconocimiento del derecho de audiencia o defensa (sic), falsa e insuficiente motivación o desviación de poder suponen, necesariamente, que se infringió alguna de las normas jurídicas que gobiernan la expedición del acto viciado»⁹⁷.

Por su parte, la expedición irregular está estrechamente vinculada al debido proceso, pues «alude a irregularidades en el trámite de expedición del acto definitivo, en la omisión o desconocimiento de las etapas y/o exigencias procedimentales para que pueda surgir a la vida jurídica, es decir, en el irrespeto de las formas propias de cada procedimiento»⁹⁸. En lo atinente a esta causal,

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de febrero de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de septiembre de 2021, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 18 de febrero de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00058-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de septiembre de 2021, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2021, Rad. 76001-23-33-000-2020-00002-02, MP. Rocío Araújo Oñate.



esta Sección ha hecho énfasis en que la legalidad del acto solo puede provenir de vicios sustanciales en la formación del acto, mas no por cuenta de aspectos meramente formales⁹⁹.

En cuanto a la falsa motivación, ataca las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan una decisión, que pueden ser extrañas al debate, carecer de prueba o ser insuficientes. Por esto se entiende que este vicio de nulidad «se constata cuando la decisión ha sido construida con base en hechos que no han ocurrido, cuando se apoya en disposiciones jurídicas que no existen o cuando los fundamentos fácticos y/o jurídicos se apartan de la verdad»¹⁰⁰.

A su turno, la falta de competencia está referida a los actos que son expedidos por una autoridad que desborda su marco de acción legal y reglamentario. Siendo así, este vicio busca desvirtuar la aptitud de una autoridad pública para expedir el acto, en aplicación del principio de legalidad que rige la función administrativa.

De acuerdo con esta Sección, la causal en cita «se materializa siempre y cuando la autoridad que expide el acto carezca de la facultad legal e incluso constitucional para hacerlo, dentro de factores sustanciales por la naturaleza del asunto asignado, geográficos, de temporalidad y otros, como el de jerarquía o de autoría, en los eventos en que debe expedirlo un corporativo o un solo funcionario»¹⁰¹.

Sobre la violación del derecho de audiencia y defensa como causal de nulidad de los actos, habrá de recordarse que proviene de la ausencia de garantías y oportunidades al interesado en la actuación para contradecir los argumentos que se esgrimen en su contra.

Se puede manifestar, según ha dicho esta Sección, en el desconocimiento a una persona de «las prerrogativas de acudir y ser oído en los procedimientos que adelantan las autoridades, para efectos de hacer valer sus intereses legítimos y

⁹⁹ Entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de marzo de 2017, Rad. 25000-23-41-000-2016-00219-01, MP. Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 6 de octubre de 2016, Rad. 11001-03-28-000-2015-00041-00, MP. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 27 de enero de 2011, Rad. 11001-03-28-000-2010-00007-00, MP. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 20 de mayo de 2010, Rad. 88001-23-31-000-2008-00001-01, MP. Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia de 6 de mayo de 2010, Rad. 11001-03-28-000-2009-00021-00, MP. María Nohemí Hernández Pinzón.

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 29 de abril de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2018-00106-00 (Acum. 00116), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

¹⁰¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 11 de marzo de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2018-00081-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



derechos subjetivos; controvertir los argumentos y pruebas que se le oponen, así como presentar los propios a través de peticiones respetuosas, en las oportunidades y con los formalismos preestablecidos en la ley; y recurrir las determinaciones que le son desfavorables, no solo ante quien las adoptó sino también ante su superior funcional en procura de revertirlas»¹⁰².

De esta manera, este reproche de legalidad ofrece «un conjunto de mecanismos que operan como límites a los abusos y yerros de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones»¹⁰³.

Finalmente, la desviación de poder revela fines espurios en la expedición de un acto, el cual, pese a provenir de la autoridad competente y proferirse conforme con las formalidades del procedimiento, «se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma»¹⁰⁴. Atendiendo a estas características, la verdadera intención del acto puede llegar a ser de difícil demostración, cuando la autoridad consigue «camuflarla tras la invocación expresa de los fines legalmente autorizados para su decisión»¹⁰⁵.

En el ámbito electoral, es importante determinar si la mención de alguna o varias de estas causales generales contra un acto de elección viene acompañada de una argumentación suficiente y autónoma que pueda estructurarlas, o si, en realidad, los demandantes buscan reforzar con ellas una causal especial de nulidad de esta clase de actos, dado el carácter dúctil de aquellas hipótesis.

Por ejemplo, es posible que las diferencias injustificadas entre actas de escrutinio, sustentada en el numeral 3 del artículo 275 del CPACA, concorra con argumentos de expedición irregular, basados en las reglas que exigen en el procedimiento de escrutinios dejar constancia de los cambios a la votación, o se nutra, además, de reproches frente a la competencia de la comisión que resolvió alguna solicitud de recuento de votos. En estos eventos, la causal genérica podría quedar subsumida en la especial, pues llevaría a analizar las actuaciones desplegadas por la autoridad competente, con base en las normas aplicables a los escrutinios.

¹⁰² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de septiembre de 2021, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

¹⁰³ Id.

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 1º de julio de 2021, Rad. 13001-23-33-000-2019-00264-03, MP. Rocío Araújo Oñate.

¹⁰⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de septiembre de 2021, Rad. 23001-23-33-000-2020-00004-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



En contraste, algunos casos ofrecen la ocasión para analizar los litigios electorales desde la perspectiva estricta de alguna de las causales genéricas, como ocurrió con la infracción de norma superior en el proceso con Rad. 11001-03-28-000-2018-00084-00, contra una exsenadora, cuya elección estuvo determinada por conductas de constreñimiento al sufragante, que la Sección verificó como lesivas del principio de libertad del elector, consagrado en el artículo 258 de la Constitución Política¹⁰⁶.

Se concluye, entonces, que la posibilidad de acusar los actos de elección mediante las causales comunes para todos los actos administrativos, ciertamente puede ampliar las aristas desde las que se analiza un acto electoral, siempre que la situación fáctica y la argumentación no definan su estudio de forma más natural por una causal propia.

6. El caso concreto

Los partidos Liberal y Conservador Colombiano, los excandidatos Esperanza Andrade y Juan Camilo Ostos y el ciudadano Richanet Méndez pretenden la nulidad del acto que declaró la elección de los cien (100) senadores de la República, periodo 2022-2026, por la circunscripción ordinaria, contenido en el formulario E-26 y la Resolución E-3332 de 19 de julio de 2022, proferidos ambos por el Consejo Nacional Electoral. Los actos acusados detallan los resultados generales de la votación por cada partido o coalición, como se muestra a continuación:

| Total votos válidos | 16.990.304 | | |
|--------------------------------|--|-----------|---------|
| Umbral CP. Art. 108 | 508.937 votos | | |
| Cifra repartidora CP. Art. 263 | 144.012 votos | | |
| Código partido/coalición | Partido/Coalición | Votos | Curules |
| 0292 | Coalición Pacto Histórico | 2.880.254 | 20 |
| 0002 | Partido Conservador Colombiano | 2.238.678 | 15 |
| 0001 | Partido Liberal Colombiano | 2.112.528 | 14 |
| 0255 | Coalición Centro Esperanza-Partido Alianza Verde | 1.958.369 | 13 |
| 0011 | Partido Centro Democrático | 1.949.905 | 13 |
| 0003 | Partido Cambio Radical | 1.609.173 | 11 |
| 0008 | Partido de la U | 1.506.567 | 10 |
| 0231 | Coalición MIRA-Colombia Justa Libres | 584.806 | 4 |

Tabla 1. Resultados consolidados por lista con curules.

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de mayo de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00084-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio.





Los demandantes atribuyen el vicio de nulidad alegado a la causal de nulidad especial para el proceso electoral prevista en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por contener los documentos electorales datos contrarios a la verdad, más exactamente por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 de claveros de los jurados de votación y los E-24 de las comisiones escrutadoras, así como el contenido en el archivo plano E-26txt.

Adicionalmente, invocan las causales genérica de nulidad del artículo 137 de la citada ley, específicamente la referida a la infracción de las normas en que debió fundarse, expedición irregular, falsa motivación, violación del derecho de audiencia y defensa y desviación de poder, debido a que el acto que declaró la elección demandada se hizo con una votación irregular que distorsionó la verdadera voluntad popular, precisamente por contener diferencias injustificadas entre los resultados de la mesa y los consolidados por las comisiones escrutadoras, incluida la nacional.

Desde este enfoque, la parte actora ataca particularmente las decisiones que adoptó el Consejo Nacional Electoral, previo a declarar la elección acusada, que se concretan en 45 actos administrativos que resolvieron reclamaciones, peticiones de recuento de votos y solicitudes de saneamiento de nulidades, de forma favorable, en unos casos y desfavorable, en otros. entre las cuales se encuentran las elevadas por los partidos Liberal y Conservador y algunos de sus candidatos que fungen como demandantes en esta causa.

Al respecto, aseguran que el CNE omitió decidir o no accedió a un importante número de solicitudes de corrección de los resultados parciales, de un lado, porque se inadmitieron los recuentos realizados por las comisiones escrutadoras lo que supuso el descuento de votación decisiva para los partidos Liberal y Conservador en el reparto de curules del Senado. En contraste, aducen que la autoridad electoral mostró favorecimientos a otras colectividades, en especial, la coalición Pacto Histórico, al momento de resolver las peticiones de saneamiento de nulidades.

Por otro lado, objetan la aplicación del sistema de afectación ponderada de votos irregulares en los escrutinios nacionales, porque consideran que es una solución diseñada para el proceso judicial y que, en el caso específico, afectó incluso a quienes no impugnaron los resultados y tenían derecho a votos.

En su lugar, sostienen que el CNE debió solucionar los casos en que las correcciones procedentes desnivelaban la mesa, en la misma forma como lo



hacen las comisiones escrutadoras, es decir, de acuerdo con el artículo 135 del Código Electoral, procediendo a introducir los votos en una bolsa para después incinerar los excedentes de la mesa, en consideración al número de votantes registrados en el Formulario E-11 y, finalmente, proceder a hacer el recuento y consignar los nuevos cómputos definitivos.

Las irregularidades advertidas por los demandantes se concretan en 128.227 registros, entendiendo por registro, los cargos con zona, puesto, mesa, departamento, municipio, partido, candidato y votación afectada, informados y condensados en matrices del programa informático elaborado en Excel¹⁰⁷, que equivalen a 40.374 mesas de votación, es decir, el 35,6% de las instaladas en el país y en los consulados.

En esencia, como es propio de los litigios de esta naturaleza, los demandantes buscan que se haga prevalecer la votación contenida principalmente en los formularios E-14 del escrutinio de mesa y en ocasiones, en los E-24 de los niveles posteriores del escrutinio, según el valor que les favorezca, de acuerdo con los datos suministrados en las tablas anexas.

De este modo, solicitan a la autoridad judicial que realice las «verificaciones, exclusiones, revisiones y correcciones»¹⁰⁸ en las mesas demandadas y que, en virtud de un nuevo escrutinio, se descuente una curul en el Senado a la coalición Pacto Histórico –que pasaría de 20 a 19 senadores– y esta se reconozca al partido Liberal –de 14 a 15– o al Conservador –de 15 a 16–.

Con apoyo en el marco jurídico y fáctico delineado por la parte actora, el litigio se contrae a decidir sobre la legalidad de la elección de los senadores de la República para el periodo constitucional 2022-2026. En particular, se debe determinar si hubo diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 en los casos planteados, atendiendo al procedimiento legal de escrutinios y según los criterios de calificación definidos por la jurisprudencia de esta Sección, tomando siempre como norte la verdadera voluntad popular y el respeto por los principios de eficacia del voto y la capacidad electoral.

¹⁰⁷ Como se explicó por esta Sala en la sentencia de 19 de julio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00117-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, un archivo con extensión XLSX representa el formato de archivo binario del programa Excel de Microsoft, que permite trabajar en hojas de cálculo o archivo plano.

¹⁰⁸ Demanda Rad. 2022-00290-00.



A esta altura, conviene recordar que en la etapa procesal correspondiente¹⁰⁹ fue excluida de la controversia la causal de sabotaje, como quiera que los hechos y los argumentos ofrecidos por el Partido Conservador Colombiano en su demanda¹¹⁰, reiterados en los alegatos de conclusión, no alcanzan a estructurar dicha hipótesis, sino que especulan en torno a la «desaparición» de los votos que reclaman, bajo la misma lógica de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, sin ofrecer información concreta para estudiar la censura, como lo exige la jurisprudencia de esta Sala.

También se advierte que el cargo formulado por el demandante Richanet Méndez¹¹¹ por falta de trámite en el CNE de las solicitudes de saneamiento de nulidad presentadas por la ciudadana Astrid Johanna Ríos Moreno fue rechazado por caducidad por medio del auto de 16 de noviembre de 2022.

Igual mención merece el tema de trashumancia al que aludió el señor Juan Camilo Ostos en su demanda¹¹², cuya impertinencia con la controversia planteada se hizo evidente en el auto de 13 de septiembre de 2022.

Con tales precisiones, procede la Sala a exponer i) la metodología de estudio de las falsedades informadas y los documentos electorales verificados, ii) el alcance de los cargos contra los actos previos proferidos por el Consejo Nacional Electoral y los parámetros para el cruce de la información con los registros demandados, iii) los criterios aplicados para la calificación de los registros demandados, iv) los resultados de la verificación de los documentos electorales, y, por último, v) las conclusiones y el análisis de incidencia.

6.1. Metodología de estudio de las diferencias entre documentos electorales

Como es costumbre en estos procesos, el resultado del cotejo entre formularios y la interpretación de los datos que contienen está detallado en matrices de Excel que exponen, en primer término, la información suministrada por los demandantes, compilada en 128.227 registros.

Sumado a lo anterior, las tablas elaboradas informan sobre los documentos electorales utilizados, los guarismos verificados en los formularios E-14, E-24 TXT de delegados y E-24 TXT CNE y las conclusiones del análisis, clasificadas

¹⁰⁹ Auto de 25 de septiembre de 2023, por medio del cual se resolvió impartir el trámite de sentencia anticipada en este proceso acumulado.

¹¹⁰ Rad. 2022-00278-00.

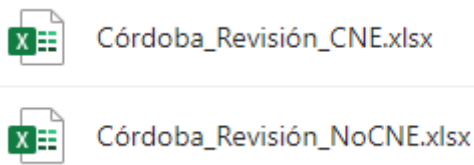
¹¹¹ Rad. 2022-00303-00.

¹¹² Rad. 2022-00290-00.



en los tres grupos que ha definido de forma consistente esta Sección, es decir, diferencias inexistentes, justificadas e injustificadas.

Para el caso, se anexa a la providencia, en el aplicativo SAMAI, 1 carpeta denominada «SENADO 2022-2026», que contiene dos (2) archivos de Excel por cada circunscripción en la que se elige el Senado de la República (departamentos, Bogotá y consulados)¹¹³, con el nombre del departamento o circunscripción de que se trata, acompañado del rótulo «Revisión_CNE» o «Revisión_NoCNE», que se ven, por ejemplo, así:



En el archivo «Revisión_CNE» se encuentran los registros demandados que también fueron objeto de decisión por parte del Consejo Nacional Electoral, favorable o desfavorable a alguna solicitud de corrección, según el cruce con las tablas incorporadas en los actos previos acusados y las remitidas por el Consejo Nacional Electoral¹¹⁴.

Los registros restantes están contenidos en las tablas denominadas «Revisión_NoCNE», porque no figuran en ninguno de los insumos de la autoridad electoral, de lo que se concluye que no fueron objeto de reclamaciones o solicitudes de saneamiento de nulidad ante el CNE, o no fueron estudiados de fondo por esa autoridad.

A su vez, cada matriz¹¹⁵ contiene cinco (5) pestañas tituladas «EXCLUIDOS», «INEXISTENTES», «JUSTIFICADAS», «INJUSTIFICADAS» y «CORRECCIONES», con arreglo a los conceptos que se han explicado a lo largo de esta providencia.

Los excluidos son los registros que no pudieron ser estudiados de fondo, bien porque la mesa no existe, o bien por falta de información del demandante para concretar el cargo.

¹¹³ Total 68 archivos de Excel.

¹¹⁴ Ver oficio del 31 de mayo de 2023, suscrito por la doctora Fabiola Márquez Grisales, en la condición de presidenta del Consejo Nacional Electoral.

¹¹⁵ Las tablas de algunos departamentos tienen cuatro (4) pestañas, porque no hubo registros en la categoría de «EXCLUIDOS». Y, según el caso, se agregó la pestaña «Vuelve a E14/E24».



En cuanto a las diferencias inexistentes, justificadas e injustificadas, cabe recordar que, según se profundizó en un acápite anterior de esta providencia, las diferencias son *inexistentes* cuando la votación del formulario E-14 y la del archivo E-24 TXT del CNE no muestra las discordancias denunciadas por los demandantes, sino que es idéntica en ambos documentos.

A su turno, las diferencias son *justificadas* cuando cuentan con una explicación válida en el acta general de escrutinio referidas principalmente a recuentos de votos, bien sea de oficio o por solicitud de los sujetos legitimados; reconocimiento de votación de candidatos revocados o por renuncia a sus partidos; exclusión de la votación de una mesa por recibo extemporáneo de los pliegos electorales; entre otros motivos legales en los que se profundizará más adelante.

Son *injustificadas* las diferencias entre formularios que no cuenten con alguna constancia relacionada con las hipótesis anteriores. Finalmente, la pestaña de correcciones –y según el caso, Vuelve a E14/E24– contiene los ajustes a la votación, con base en los registros que fueron calificados como diferencias injustificadas y teniendo en cuenta si la mesa se desnivela o no con los votos que deben ser reconocidos.

Cada uno de los grupos indicados está conformado por las columnas cuyo contenido se describe a continuación:

a) Columnas con las diferencias de los datos invocados por la parte actora

Se han distinguido con el color amarillo las columnas que informan los datos de los registros de las demandas, en cuanto al departamento, municipio, zona, puesto, mesa, partido, candidato, votos en los formularios E-14 y E-24 y la diferencia numérica entre estos. A esta información se han agregado los códigos que identifican a los departamentos y municipios en la DIVIPOLE. Estos datos se ven de la siguiente manera:

| DEM | MUNICIPIO | DEPTO | MIPIO | ZONA | PUESTO | MESA | Part | Cand | E-14 | E-24 | CNE | DIF |
|-----|-----------|-------|-------|------|--------|------|------|------|------|------|-----|-----|
| 276 | CARTAGENA | 05 | 001 | 001 | 02 | 021 | 0231 | 008 | 0 | | 1 | 1 |
| 290 | CARTAGENA | 05 | 001 | 001 | 02 | 021 | 0231 | 008 | 0 | 1 | | 1 |
| 276 | CARTAGENA | 05 | 001 | 001 | 02 | 021 | 0231 | 010 | 0 | | 1 | 1 |
| 290 | CARTAGENA | 05 | 001 | 001 | 02 | 021 | 0231 | 010 | 0 | 1 | | 1 |
| 278 | CARTAGENA | 05 | 001 | 001 | 02 | 034 | 0002 | 054 | 4 | 0 | 0 | -4 |
| 276 | CARTAGENA | 05 | 001 | 001 | 03 | 002 | 0255 | 001 | 0 | 1 | 1 | 1 |





Es importante mencionar que varios demandantes coinciden en ocasiones en atacar un mismo registro y en estos casos, se optó por incluirlos todos en las tablas, con indicación del respectivo radicado de la demanda. El objetivo de hacerlo de esta manera es facilitar la verificación y filtro de los cargos de cada proceso acumulado. Además, se observa que no siempre suministraron el mismo parámetro de comparación frente al formulario E-24 para plantear la falsedad, como lo ilustran los datos destacados en rojo en el siguiente ejemplo:

| DEM | DEPTO | MUNICIPIO | DEPTO | MPIO | ZONA | PUESTO | MESA | PART | CAND | E-14 | E-24 | CNE |
|-----|-----------|--------------|-------|------|------|--------|------|------|------|------|------|-----|
| 276 | ATLANTICO | BARRANQUILLA | 03 | 001 | 007 | 01 | 002 | 0231 | 012 | 0 | | 3 |
| 290 | ATLANTICO | BARRANQUILLA | 03 | 001 | 007 | 01 | 002 | 0231 | 012 | 0 | 3 | |

b) Columnas con los documentos electorales utilizados en el estudio

En color rosado figuran en la tabla los documentos electorales que utilizó la Sala para estudiar los registros demandados, todos ellos debidamente incorporados como pruebas al expediente acumulado y puestos a disposición de los sujetos procesales en la etapa pertinente¹¹⁶, así:

| E-14 | E-24 | AGE AUX | AGE MUN | AGE DEPT | RES CNE | AGE CNE |
|---------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------|-------------------------|
| E14 | E24 | AGE AUX | AGE MUN | AGE DEPT | RES | AGE CNE |
| E14 | E24 | AGE AUX | AGE MUN | AGE DEPT | RES | AGE CNE |
| E14 | E24 | AGE AUX | AGE MUN | AGE DEPT | RES | AGE CNE |
| E14 | E24 | AGE AUX | AGE MUN | AGE DEPT | RES | AGE CNE |

Salvo las resoluciones proferidas por el CNE, que ya reposaban en el expediente, los documentos antes relacionados fueron compartidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en el «Convenio Marco de Cooperación» suscrito en el año 2018 con el Consejo Superior de la Judicatura y otras entidades, que permite el acceso y consulta a esta corporación¹¹⁷.

¹¹⁶ Así se ordenó en el ordinal sexto del auto de 25 de septiembre de 2023.
¹¹⁷ Se trata del Convenio Marco de Cooperación suscrito el 3 de agosto de 2018 entre el Consejo Superior de la Judicatura, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y la Procuraduría General de la Nación, con el objeto de «aunar esfuerzos interinstitucionales con miras a lograr el acceso y la interoperatividad de la información de los





En tal sentido, la RNEC en varias de sus intervenciones en este proceso, informó sobre la disponibilidad inmediata e integral de los antecedentes administrativos del acto acusado, indicando las rutas de acceso y los permisos¹¹⁸. Con todo, resultó necesario que el despacho del magistrado ponente gestionara documentos adicionales, frente a algunos relacionados con formularios o actas incompletas, defectos en su digitalización y otros detalles que impedían su debida consulta y verificación.

Así mismo, mediante auto de 25 de septiembre de 2023 se decretaron como prueba incorporar los formularios E-11 de las mesas involucradas en los registros objeto de la controversia, lo cuales fueron remitidos por el jefe de la oficina jurídica de la RNEC¹¹⁹.

En lo que concierne a su contenido, los documentos electorales valorados como prueba tienen las siguientes características y utilidades:

- **Formulario E-11:** Para los propósitos del análisis por diferencias injustificadas entre actas de escrutinio, este documento sirve para conocer el número de sufragantes que efectivamente depositó su voto en la mesa del registro que se estudia.
- **Formulario E-14:** Aquí se verifica la votación obtenida por el candidato de cada registro demandado en una mesa, según el número consignado por el jurado. También contiene observaciones sobre recuentos y otras circunstancias que el jurado considere relevantes, el número de votantes y de votos, según el E-11. Se utilizó, por regla general, el ejemplar de claveros, porque, como se ha dicho, garantiza una cadena de custodia más estricta, aunque también se acudió al de delegados cuando aquel no estaba diligenciado u ofrecía serias dificultades para la comprensión de la cifra reconocida.

procesos electorales que requiere la Sección Quinta del Consejo de Estado para garantizar una mayor eficacia y eficiencia en la presentación, estudio y revisión de las demandas de nulidad electoral, así como en el recaudo del material probatorio».

¹¹⁸ De acuerdo con el oficio GI-001606 de 10 de noviembre de 2022 del gerente de informática de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Exp. Rad. 2022-00278-00) y con el oficio S.G. – OJ – 0529 del 30 de mayo de 2023, suscrito por el jefe de la oficina jurídica de la misma entidad (Exp. Rad. 2022-00290-00 Acum.), la descarga de los documentos se realiza desde el servidor SFTP, con todas las garantías de integridad y seguridad de la información.

¹¹⁹ Ver oficio SG-OJ-0918 de 4 de septiembre de 2023 (Exp. Rad. 2022-00290-00 Acum).



- **Formulario E-24 mesa a mesa:** Este documento electoral contiene los resultados de las mesas de votación de una misma zona o municipio, a cargo de la comisión escrutadora que recibe las actas de los jurados, bien sea la auxiliar o la municipal, según el caso.
- **Actas generales de escrutinio:** Contienen el detalle de lo acontecido en la audiencia de escrutinio. En este caso, por tratarse de un escrutinio nacional, se contó con las suscritas por las comisiones de todos los niveles, desde las auxiliares hasta el Consejo Nacional Electoral, a las que se acudió según lo requirieran las circunstancias particulares del registro objeto de análisis.
- **Resolución CNE:** Hace referencia a los actos proferidos por el Consejo Nacional Electoral, previos a declarar la elección de los senadores de la República, por medio de los cuales resolvió peticiones de diferente naturaleza para corregir los resultados parciales. Para cada tabla se utilizó e identificó el número de la que corresponde al departamento o circunscripción de que se trata.
- **Archivo E-24 TXT de delegados del CNE:** Proporciona el dato de la votación mesa a mesa consolidada en el escrutinio departamental, con la que llegó al Consejo Nacional Electoral para realizar el escrutinio nacional.
- **Archivo E-24 TXT del Consejo Nacional Electoral:** Contiene los votos definitivos mesa a mesa, obtenidos por los candidatos y partidos, que sirvieron de fundamento para declarar la elección de los senadores de la República del período 2022-2026.

Frente a esta relación de documentos, debe decirse que los antecedentes del acto acusado están conformados por formularios adicionales, que no resultan pertinentes para analizar la falsedad planteada en este caso. En particular, el Formulario E-23, denominado «CONSTANCIAS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA», que informa sobre la oportunidad de la recepción de los pliegos electorales, el estado de los formularios E-24, sus firmas y la práctica de recuentos.

Aunque este formulario fue mencionado por el partido y los congresistas del partido MIRA en este proceso, el mismo fue expresamente eliminado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, de acuerdo con el Memorando 003-2022, aportado como prueba en este proceso, «en razón a que en este se consignan



las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se reciben los pliegos electorales de las que se deja constancia en el Acta General de Escrutinios».

c) Columnas con conclusiones y observaciones

Distinguidas con azul se encuentran las columnas con los datos constatados en sede judicial en los documentos electorales y las conclusiones de la interpretación, tal como la siguiente imagen:

| Comisión | PAG. AGE | E-14 | E-24 Deptal | E-24 CNE | E-11 VOTANTES | E-24 DEPT Total | E-24 CNE Total | VOTOS DISPONIBLES PARA NO DESNIVELAR LA MESA | CONCLUSIÓN | OBSERVACIONES |
|----------|----------|------|----------------|-------------|------------------|-----------------------|----------------------|--|------------|---------------|
|----------|----------|------|----------------|-------------|------------------|-----------------------|----------------------|--|------------|---------------|

Para los registros calificados como justificados e injustificados, las columnas «COMISIÓN» y «PAG. AGE» hacen referencia al lugar del acta general de escrutinio donde la respectiva comisión que hizo el cambio de la votación del E-14 estudió la mesa y dejó o no la constancia del motivo de esta decisión.

Las columnas «E-14», «E-24 DEPT» y «E-24 CNE» indican los datos de la votación verificada para cada registro en el respectivo nivel de escrutinio, a partir de la información contenida en los documentos electorales a los que se hizo referencia en el literal anterior. Visualmente, estas columnas permiten identificar los casos en que los tres guarismos son iguales y distinguirlos de aquellos que muestran diferencias, como lo aclaran los siguientes ejemplos:

Diferencia inexistente:

| E-14 | E-24 DEPT | E-24 CNE |
|------|--------------|-------------|
| 3 | 3 | 3 |
| 1 | 1 | 1 |
| 11 | 11 | 11 |

Con diferencia (justificada):

| E-14 | E-24 DEPT | E-24 CNE |
|------|--------------|-------------|
| 3 | 2 | 2 |
| 1 | 0 | 0 |
| 5 | 0 | 0 |

Seguidamente, las columnas «E-11 VOTANTES», «E-24 DEPT TOTAL», «E-24 CNE TOTAL» y «VOTOS DISPONIBLES» informan para los registros calificados como diferencias injustificadas el número de votantes verificados en esos documentos, que sirve para calcular el máximo de votos que podrían reconocerse en la mesa para no desnivelarla, con la aplicación de una fórmula de la





herramienta Excel. De este modo, se identifican los casos que requieren la aplicación del sistema de afectación ponderada, del que se ha hablado a lo largo de esta decisión.

En cuanto a las columnas «CONCLUSIÓN» y «OBSERVACIONES», estas detallan los diversos motivos por los que un registro se encuentra en la categoría correspondiente, es decir, inexistente, justificada e injustificada. Además, para las diferencias injustificadas, se agregó una columna y una pestaña que indica la acción (corrección), según se vuelva al valor del E-14 o del E-24.

Al respecto, debe subrayarse que, en procesos con un alto volumen de registros demandados, como el que convoca en esta oportunidad a la Sala, conviene estandarizar conceptos que cobijen el mayor número de situaciones, de acuerdo con las opciones que da la ley para la calificación o reconocimiento de un voto durante los escrutinios.

Por ello, se han agrupado las observaciones en la respectiva columna, que responden al motivo de la calificación, según las categorías que se desarrollarán más adelante en el numeral 8.3. de esta providencia.

d) Columnas con decisiones del CNE

Finalmente, en los casos que fueron objeto de cotejo con las resoluciones del CNE, se incluyó una columna en color naranja, denominada «CONCLUSIÓN CNE» que clasifica las decisiones en «INFUNDADAS», «FUNDADAS», «APROBADAS» y «RECHAZADAS», según el lenguaje utilizado por esa corporación.

Estas decisiones fueron comparadas con las conclusiones de la trazabilidad de cada registro que practicó la Sala, de acuerdo con los criterios que se explican a continuación.

6.2. Alcance de los cargos contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral y criterios especiales frente al cruce de registros

Buena parte de la controversia planteada en esta oportunidad ataca los actos administrativos expedidos por el Consejo Nacional Electoral para resolver las reclamaciones y otras solicitudes que buscaban la modificación de los resultados durante la etapa final de los escrutinios nacionales del Senado de la República.



De acuerdo con la Resolución E-3332 de 19 de julio de 2022, por la cual el CNE declaró dicha elección, en esta instancia fueron proferidos 72 actos administrativos de manera previa. De ellos, 45 fueron demandados en este proceso, concretamente 44 resoluciones y 1 acuerdo, por inconformidades con la forma en que dicha autoridad resolvió las causales de reclamación, las peticiones de recuento y las solicitudes de saneamiento de nulidades¹²⁰.

Aunque los demandantes no cuestionan la competencia de este órgano para modificar los resultados parciales, pues también obtuvieron correcciones favorables en esa instancia, sí manifiestan inconformidades contra dichos actos, que encauzan en las causales generales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA por infracción de las normas en que debieron fundarse, expedición irregular, falsa motivación, violación del derecho de audiencia y de defensa y desviación de poder.

Según afirman, estos vicios se configuran en este caso, en suma, porque algunas peticiones no fueron resueltas, pese a no estar limitadas por el principio de preclusividad, mientras que otras fueron decididas incorrectamente, a favor o en contra de las correcciones solicitadas.

Frente a los casos que sí fueron decididos por el CNE, reprochan tres aspectos, el primero, que de manera injustificada fueron modificados resultados que habían sido objeto de recuento en comisiones anteriores; el segundo, que la autoridad electoral resolvió las impugnaciones con un sesgo en beneficio de los votos de la coalición Pacto Histórico; y el tercero, que aplicó indebidamente el sistema de afectación ponderada para solucionar los casos que desnivelaban la mesa, aún en contra de los intereses de los propios reclamantes. Así las cosas, Las censuras anunciadas seguidamente serán estudiadas en ese mismo orden.

a) Solicitudes presuntamente no resueltas

La parte actora sostiene que el Consejo Nacional Electoral «omitió atender las solicitudes de saneamiento»¹²¹ que le fueron presentadas por varios interesados durante los escrutinios. Se refiere a las decisiones contenidas en los actos previos acusados, que no estudiaron de fondo algunas peticiones, sino que dispusieron su rechazo o denegación, por motivos de falta de requisitos formales, oportunidad o legitimación.

¹²⁰ Por lo tanto, se advierte que en este caso se cuestiona el 62.5% de los actos previos del CNE.

¹²¹ Ver demanda Rad. 2022-00278-00.



Los demandantes alegan que frente a este grupo de solicitudes el CNE no aplicó el principio de eficacia del voto y permitió que la elección demandada se declarara con base en «registros falsos e incongruentes»¹²². Más allá de esas afirmaciones generales, no identifica las peticiones presuntamente desatendidas ni mucho menos especifica los registros cuya corrección se pretendía.

En esos términos, concluye la Sala, que tal como fueron planteados por los demandantes la censura, este cargo no cuenta con los datos precisos que permitan confirmar el dicho de los demandantes, mediante la comparación entre lo planteado ante el CNE y lo efectivamente resuelto en esa instancia. Esta superficialidad en los fundamentos fácticos y jurídicos de este cargo fue advertida desde la fijación del litigio, donde se precisó que las causales de nulidad del artículo 137 del CPACA serían estudiadas «en relación con los puntos concretos que han invocado los demandantes».

Lo propio fue también señalado por el Ministerio Público, cuando en el concepto rendido destacó que «no se proporcionó la información entrecruzada entre la reclamación que se presentó, la resolución que dejó de resolverla y, particularmente, cuando fue resuelta, cuál fue el error o la falencia».

En consecuencia, no se ocupará la Sala del fondo de las peticiones encaminadas a la corrección de la votación y que fueron rechazadas por los motivos estudiados en las resoluciones, por la forma como lo presentó la parte actora.

b) Cuestionamientos a los criterios del CNE para la modificación de registros por diferencias injustificadas entre formularios E-14 y E-24

Los argumentos de los actos acusados dan cuenta de que el Consejo Nacional Electoral realiza un ejercicio de calificación muy similar al del juez electoral al enfrentarse a controversias por supuestas diferencias injustificadas entre formularios E-14 y E-24.

En efecto, inicia comparando la votación de ambos documentos, para advertir posible identidad entre los datos, lo que descarta la prosperidad de la petición. Si existe diferencia, busca una justificación legal en las actas generales de escrutinio de la comisión que haya realizado el cambio del guarismo registrado en el formulario E-14, sobre todo si hubo un recuento de votos. De no encontrarla,

¹²² Ver demanda Rad. 2022-00268-00.



califica la diferencia como injustificada y analiza si los votos que deben reconocerse desnivelan la mesa, atendiendo al número de votantes de la misma.

Especialmente frente a los recuentos, el CNE no tuvo una postura uniforme, pues en algunas de las resoluciones solo admitió los que especificaron los candidatos destinatarios y explicaron el cambio con claridad, es decir, cuál fue la votación anterior y la nueva¹²³.

Este criterio tiene respaldo en la Resolución 1706 de 2019 del CNE, «Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la transparencia de los Escrutinios, [y] el uso eficiente de los recursos públicos destinados al proceso electoral», que se aplicó para las elecciones del Congreso de la República. De acuerdo con el parágrafo del artículo tercero de dicha resolución, las comisiones escrutadoras tenían la obligación de describir con el mayor nivel de detalle las mesas que tuvieron recuento, así:

ARTÍCULO TERCERO. PUBLICACIÓN Y ENTREGA DE ACTAS DE ESCRUTINIO. (...)

PARÁGRAFO: Las actas generales de escrutinio deberán contener de manera detallada la siguiente información:

1. Mesas con recuento.
2. Detalle de la votación modificada, votación inicialmente registrada y su modificación.
3. Si hubo nivelación o balanceo de la mesa.
4. Constancia de que los escrutadores hicieron o aprobaron el escrutinio o la modificación de las votaciones.
5. Relación de las reclamaciones presentadas y su decisión, las cuales deberán ser anexadas.

No obstante, el CNE también calificó como diferencias justificadas los casos en que el acta general de escrutinios contenía una constancia genérica del recuento.¹²⁴ Sobre este enfoque, se advierte que la jurisprudencia más reciente de esta Sección ha admitido la justificación de las diferencias entre actas de

¹²³ Ver, por ejemplo, Resolución E-3318 de 15 de julio de 2022, subcomisión magistrados Lacouture y Pérez, Bogotá; Resolución E-3325 de 18 de julio de 2022, subcomisión magistrados Contreras y Polanía, departamento de Antioquia; Resolución E-3287 de 13 de julio de 2022, subcomisión magistrados Almanza y Gutiérrez, departamento de Meta; Resolución E-3276 de 11 de julio de 2022, subcomisión magistrados Lacouture y Pérez, departamento del Chocó.

¹²⁴ Ver, todas de la subcomisión de los magistrados Méndez y Penagos: Resolución E-3290 de 13 de julio de 2022, departamento de Santander; Resolución E-3299 de 13 de julio de 2022, departamento de Cundinamarca. Resolución E-3303 de 13 de julio de 2022, departamento de La Guajira.



escrutinio en recuentos genéricos o sin detalle, e incluso en mesas en las que las comisiones guardan silencio o se limitaron a dejar constancia de solo algunos candidatos afectados por los recuentos, ante la realidad informada en los archivos planos sobre los movimientos que sufrió la votación hasta el consolidado departamental o en el nivel nacional del escrutinio, según el caso¹²⁵.

Esta conclusión parte de la presunción de que no hay recuentos parciales, sino que es necesario contar nuevamente, una a una, las tarjetas electorales, de lo que puede resultar que la votación se mantenga o se produzca algún cambio:

En el AGE se dejó constancia de recuento por la comisión. Así las cosas, no puede simplemente concluirse que la falta de constancia de las modificaciones registradas, sea razón suficiente para desconocerlas, como lo plantea el demandante, pues debe recordarse que **el recuento se realiza sobre la totalidad de los votos de la mesa** y una vez realizado es lo natural que concluya con cambios como los que se exponen en la demanda, actuación que claramente justifica la diferencia advertida por la parte actora¹²⁶ (Negrillas adicionales).

Siendo así, los recuentos genéricos o sin detalle constituyen un motivo válido para justificar una diferencia con la votación del formulario E-14. Por consiguiente, en los registros en que la conclusión del CNE frente a la justificación de diferencias entre las actas de escrutinio por recuentos no coincida con la de la Sala, prevalecerá la calificación de esta última, es decir, tener el registro por justificado.

c) Violación del derecho a la igualdad por supuesto favorecimiento a la coalición Pacto Histórico

El demandante del proceso Rad. 2022-00290-00 asegura que el Consejo Nacional Electoral mostró un sesgo en favor de la coalición Pacto Histórico al reconocer los votos como resultado de solicitudes presentadas por esta colectividad durante los escrutinios.

De ahí deduce un trato desigual por parte de la autoridad electoral, en detrimento de los intereses del partido Conservador y de otras agrupaciones políticas, que sustentó en los siguientes términos:

¹²⁵ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de marzo de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2018-00081-00 (Acumulado), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Senado periodo 2018-2022. Además, sentencia de 4 de mayo de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00108-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil (Cámara del Magdalena, periodo 2022-2026).

¹²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de mayo de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00108-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil (Cámara de Magdalena, 2022-2026).



Los actos administrativos objeto de esta demanda incurren en discriminación (parcialización) por cuanto el Consejo Nacional Electoral en el (sic) los Actos Administrativos acusados objeto de la presente demanda de nulidad electoral aplica la institución de la solicitud de saneamiento en algunos casos para el Pacto Histórico más (sic) no para el Partido Conservador Colombiano, por lo que, se observa claramente que la motivación de la decisión de fondo de los actos acusados, obedece más a razones subjetivas que a razones legales.

De lo anterior se desprende que, si bien este cargo plantea un favorecimiento por parte de la autoridad electoral hacia la coalición Pacto Histórico, en detrimento de los intereses del Partido Conservador Colombiano, el demandante no concreta las actuaciones del CNE que demostrarían ese tratamiento especial ni la lectura de las resoluciones demandadas permite inferirlo. Por lo tanto, la carga argumentativa resulta insuficiente para abordar el estudio de fondo de esta censura.

d) Aplicación del sistema de afectación ponderada de votos irregulares por parte de la comisión escrutadora nacional

Los actos acusados dan cuenta de la aplicación del sistema de afectación ponderada de votos irregulares para los casos en que los votos a reconocer conllevaron a que los sufragios de la mesa superaron el número de sufragantes, que corresponde a un fenómeno prohibido por la ley electoral.

De acuerdo con el CNE, la aplicación de esta solución se debió a «la imposibilidad de proceder a incinerar al azar los votos sobrantes por no contar en esta instancia con los votos físicos»¹²⁷, como también a que los recuentos en anteriores instancias «no fueron agotadas por los interesados»¹²⁸ y, en suma, a motivos asociados a los principios de preclusividad y celeridad, ante la inminencia del inicio del periodo constitucional de los senadores de la República. Así lo explicó esa autoridad en una de las resoluciones demandadas:

Al resolver algunas mesas de algunas reclamaciones la Corporación encontró que si bien existía una diferencia injustificada entre el E-14 y el E-24, por lo que se debería ordenar la respectiva corrección, fue detectado a su vez que de proceder a emitir esa orden las mesas contaría con más votos que votantes registrados en el Formulario E-11, en ese sentido teniendo en cuenta el principio de preclusividad que guía el proceso de escrutinios y tomando en cuenta que se contó con etapas previas para efectuar solicitudes que permitieran un recuento de mesa que diera luces de la verdad electoral correspondiente y que dichas

¹²⁷ Consejo Nacional Electoral, Resolución E-3275 de 11 de julio de 2022, subcomisión magistrados Almanza y Gutiérrez, departamento de Valle del Cauca.

¹²⁸ Id.



instancias no fueron agotadas por los interesados esta corporación procederá a aplicar lo ordenado por el Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, Sección Quinta en sentencia del 11 de marzo de 2021, Radicado 11001-03-28-000-2018-00081-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (...)¹²⁹.

De lo reseñado, se observa que el CNE se apoyó en la jurisprudencia de esta Sección para aplicar el sistema de distribución ponderada de votos irregulares, que se ha venido implementando en sede judicial desde el año 2008, según se precisó en un acápite anterior de la providencia, y cuya metodología explicó esa misma autoridad electoral, en los siguientes términos:

- a. Se suman los votos obtenidos en la mesa a nivelar, sumando por igual votos nulos, no marcados, votos y (sic) blanco y los votos válidos.
- b. Se consolida por agrupación política o coalición, esta votación y se procede a calcular el porcentaje correspondiente al total de la mesa.
- c. Se multiplica este porcentaje (cantidad comprendida entre 0 y 1) y los votos a nivelar para calcular cuántos votos perdería la agrupación política o coalición. De ser una cantidad decimal, se hace una aproximación al entero más cercano, Con este cálculo, se determina cuántos votos perderán los integrantes de una lista o en el caso de lista cerrada, la lista completa.
- d. Con el dato anterior, se procede a calcular el valor porcentual de lo que perdería cada candidato de la lista según el porcentaje que este ocupa dentro de la votación del partido o coalición.
- e. Se ajusta esta votación a la parte entera más cercana luego de multiplicar los votos a perder por el porcentaje que cada candidato sacó en la lista de ser este resultado un número decimal.
- f. Se resta la votación que debe ser ajustada a cada candidato o agrupación política¹³⁰.

Distantes de esta postura, algunos miembros del CNE, si bien la acataron, dejaron constancia dentro de las mismas resoluciones de otras alternativas, como la que se describe enseguida:

[S]e aclara por parte de la Magistrada Doris Ruth Méndez Cubillos, que si bien se acompaña la ponencia, debe aclararse en el sentido que: “Por ordenamiento jurídico según el Código Electoral y reiterado por el Consejo de Estado, cuando el número de votos depositados en una mesa de votación excede el de ciudadanos que sufragaron en ella, inicialmente lo que debe realizarse es la eliminación de los votos a través de la incineración, pues así lo establece el procedimiento del artículo 135 del Código Electoral (...)

De hecho, el Consejo de Estado lo reitera así:

¹²⁹ Consejo Nacional Electoral, Resolución E-3318 de 15 de julio de 2022, subcomisión magistrados Lacouture y Pérez, solicitudes del Distrito Capital de Bogotá (sic a toda la cita).

¹³⁰ Consejo Nacional Electoral, Resolución E-3262 de 7 de julio de 2022, subcomisión magistrados Almanza y Gutiérrez, departamento de Risaralda.



- (1) la mesa se debe nivelar con la eliminación al azar de los votos excedentes, ya sea de manera física con las tarjetas electorales;
- (2) de una manera abstracta, con aplicativos tecnológicos que permitan la eliminación a la suerte de los sobrantes, o
- (3) con la eliminación de los sobrantes de manera porcentual, afectando las mayores votaciones obtenidas en la mesa. (sentencia del 11 de marzo/2021-Rad. 11001-03-28-000-2018-00081-00, Consejera Lucy Jeannette Bermúdez).

Al respecto, en las Resoluciones de escrutinios proferidas por la Corporación, DEBEN ACOGERSE APLICATIVOS TECNOLÓGICOS QUE PERMITAN LA ELIMINACIÓN A LA SUERTE DE LOS VOTOS SOBRANTES, como quiera que el Consejo Nacional Electoral está realizando la revisión de los escrutinios, y debe aplicarlo cuando se presenta el caso en el que hay más votos que sufragantes.

No obstante, no se realiza de esa manera por cuanto la Corporación no tiene una herramienta tecnológica verificable sujeto a auditoría por parte de los Partidos. demás sujetos electorales interesados, con el fin de proceder tal como lo ordena la norma del Código Electoral” (Negritillas del original)¹³¹.

Valorados los argumentos esgrimidos por el CNE para acudir al referido método, la Sala considera que, siendo esa autoridad una comisión escrutadora, le es exigible el procedimiento previsto en el artículo 135 del Código Electoral, ante la existencia de más votos que votantes, según el tenor literal de esa disposición:

ARTÍCULO 135. Practicadas las diligencias prevenidas en el artículo anterior, se abrirá públicamente la urna en que fueron depositados los sobres y uno de los jurados los contará uno a uno; si hubiere un número mayor que el de ciudadanos que sufragaron, se introducirán de nuevo en la urna y después de moverlos para alterar su colocación, se sacarán a la suerte tantos sobres cuantos sean los excedentes y sin abrirlos se quemarán inmediatamente.

En el acta de escrutinio se hará constar la circunstancia de que habla este artículo, con expresión del número de sobres excedentes.

De la norma transcrita, debe señalarse que está ubicada en el capítulo de los escrutinios de los jurados¹³². Sin embargo, ello no significa, como lo interpretan algunos senadores demandados, que solo pueda aplicarse en las mesas de votación. Al contrario, siendo la única pauta que dio el legislador, también es la llamada a seguir en las comisiones escrutadoras y así lo hicieron, en efecto, las que se conformaron para las elecciones de los senadores de la República, según las múltiples constancias que en ese sentido quedaron en las actas generales de escrutinio revisadas a lo largo de este proceso.

¹³¹ Consejo Nacional Electoral, Resolución E-3290 de 13 de julio de 2022, subcomisión magistrados Méndez y Penagos, departamento de Santander.

¹³² Título VII, «Escrutinios», capítulo I. «Escrutinios de los jurados de votación».



De tal suerte que, en la condición de comisión escrutadora, el CNE estaba en la obligación de cumplir la actuación prevista en la ley electoral para introducir correcciones en la votación, cuando ocurre la desnivelación de las mesas, sobre todo porque el sistema de distribución ponderada de votos irregulares no deja de ser una ficción que busca alterar de la menor manera posible los registros que no fueron objeto de controversia, ante la realidad de no contar con los votos físicos en sede judicial.

Por lo mismo, los votos deben seguir disponibles en todas las instancias del escrutinio y asegurarse su cadena de custodia ante situaciones excepcionales, como la descrita, que imponen acudir nuevamente los sufragios de forma directa para llegar a la verdad electoral, sin perder de vista la fecha de inicio del periodo constitucional de los senadores de la República. Este punto se retomará más adelante para exponer los efectos de la aplicación indebida del sistema de distribución ponderada de votos irregulares por parte del CNE.

e) Pautas que establece la sentencia para el estudio de los registros que fueron decididos a través de actos previos por el CNE

La Sección comparó los registros demandados en el proceso, con los conocidos por el CNE en sede administrativa, con base en las tablas contenidas en las resoluciones acusadas¹³³. En las resoluciones constan las decisiones concretas a las peticiones formuladas ante esa entidad, en su mayoría, solicitudes de saneamiento de nulidades por diferencias E-14 y E-24, que dan cuenta de los registros específicos que fueron o no objeto de correcciones, en las categorías de «fundadas» e «infundadas», respectivamente.

Además, para este cotejo el juez electoral acudió a las tablas remitidas por el CNE con destino al proceso, que indican para cada departamento los registros que fueron «aprobados», es decir, sufrieron alguna corrección, o «rechazados», en los que la votación se mantuvo incólume, de acuerdo con los conceptos utilizados en estos archivos. Cabe subrayar que estas pruebas fueron debidamente incorporadas al expediente y de ellas se corrió traslado a los sujetos procesales en la respectiva oportunidad.

Con base en los insumos señalados, los registros demandados se organizaron en dos (2) tablas para cada departamento, denominadas «Revisión_CNE» y «Revisión_No CNE», como se anunció, los cuales, en su orden, diferencian los

¹³³ Estas tablas, contenidas en archivos PDF, fueron convertidas a hojas de cálculo, en Excel, para facilitar su consulta, filtro y comparación con datos adicionales.



que tuvieron alguna decisión, favorable o desfavorable, en el CNE, de los que no cuentan con este parámetro de comparación.

De lo anterior, se concluyen las siguientes pautas para estudiar los actos previos del CNE, demandados en este asunto:

- Para efectos de la comparación con las decisiones del CNE frente a los registros acusados, se acudirá a las que permiten conocer los que fueron objeto de solicitud o reclamación y tuvieron una decisión individual, bien fuera fundada, infundada o rechazada, a diferencia de aquellas que fueron desestimadas sin precisar los registros involucrados y solamente hacen referencia al radicado de la petición.
- En los registros que el CNE calificó como solicitudes «FUNDADAS», que no coincidan con la interpretación de la Sala frente a recuentos genéricos o con mayor alcance al indicado por la comisión escrutadora, primará la calificación de diferencia «JUSTIFICADA» que adoptó la Sala.
- En general, cuando la calificación que hizo el CNE frente a determinado registro no coincida con la de la Sala, se preferirá esta última, pues, el estudio que se hizo permite concluir que en un importante número de casos la autoridad electoral cometió errores e imprecisiones a la hora de exponer la conclusión frente a la diferencia planteada, por ejemplo, cuando declaró infundada una solicitud y, sin embargo, modificó la votación.
- En los casos en que el CNE aplicó el sistema de afectación ponderada de votos irregulares, esta Sala procederá a calificarlos como diferencias injustificadas.
- Las correcciones procedentes a la votación se procederán a realizar según el dato contenido en el formulario E-14 o en el E-24, de acuerdo con los resultados de la trazabilidad de registros realizada por esta Sala, que dan cuenta de la verdad de lo acontecido.

6.3. Criterios de calificación de los registros censurados en las demandas

El estudio de las diferencias injustificadas entre las actas de escrutinio, se realiza con base en tablas en Excel que se organizan en hojas de cálculo para presentar los resultados del estudio, conforme a las censuras planteadas por la parte actora. En dichas tablas, se han incorporado las correspondientes conclusiones



frente a cada registro, por lo general, a través de una reseña de la situación que da a conocer si la diferencia planteada entre los guarismos de votación registradas en los formularios electorales tiene asidero legal. Así, la particularidad de cada caso ha definido el diseño las matrices y la forma de agrupar las censuras.

Vale precisar que en las sentencias que han decidido recientemente los procesos contra la elección de los representantes a la Cámara por diferentes circunscripciones, en unos casos se ha trabajado con tablas discriminadas por demanda acumulada y, dentro de estas, se obran unas pestañas que identifican los casos «CON IRREGULARIDADES» y «SIN IRREGULARIDADES»¹³⁴.

En otros, la metodología consistió en que las tablas agruparon los registros por partidos políticos en disputa, distinguiendo los que se buscaban adicionar votos, de los que se querían descontar a las diferentes opciones políticas¹³⁵.

También ocurrió que, en otros casos se prefirió utilizar una sola matriz con posibilidades de filtro para calificar las diferencias «INEXISTENTES», «JUSTIFICADAS» e «INJUSTIFICADAS»¹³⁶, en lugar de mostrar estos tipos de registros en pestañas o tablas separadas¹³⁷.

En esta oportunidad, por razones de claridad y considerando el volumen de los registros acusados –cabe recordar, 128.227–, la Sala optó por estandarizar los motivos de calificación de los registros, en lugar de particularizar comentarios para cada uno.

Así mismo, como se anunció, las hojas de cálculo se anexaron en SAMAI, en lugar de incorporarlas a este documento, con el fin de no hacer más voluminosa la sentencia y, además, para facilitar la consulta de los registros a los sujetos procesales. En la siguiente tabla se desglosan las observaciones y el concepto de cada una de estas (Tabla 2):

¹³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de junio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00106-00 (Acum. 00112-00), MP. Carlos Enrique Moreno Rubio (Cámara del Cesar, 2022-2026).

¹³⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de agosto de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00253, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio (Cámara de Antioquia, 2022-2026).

¹³⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de agosto de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00083-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil (Cámara de Tolima, 2022-2026).

¹³⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 19 de julio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00117-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra (Cámara de Risaralda, 2022-2026).



Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

| CALIFICACIÓN | OBSERVACIÓN | CONCEPTO |
|--|------------------------------------|--|
| INEXISTENTE La votación del formulario E-14 y la del archivo E-24 TXT del CNE es idéntica, es decir, no existe la diferencia denunciada por los demandantes. | DATO IDÉNTICO | La grafía del número anotado en el E-14 no ofrece mayores dificultades al revisor para su comprensión y el valor es idéntico al del E-24 TXT del CNE. |
| | CORRECCIÓN DE JURADOS | El número de votos anotado en la casilla del candidato en el formulario E-14 fue objeto de corrección en el espacio correspondiente de dicho documento en la última página, mediante nota marginal o trazo repisado sobre el mismo valor y este coincide con el E-24 TXT del CNE. |
| | VERIFICACIÓN E-14 DELEGADOS | Debió acudirse al ejemplar del E-14 de delegados cuando el de claveros no estaba diligenciado u ofrecía serias dudas sobre el valor del registro estudiado. |
| | RESOLUCIÓN CNE | El TXT del CNE volvió al valor de la votación en el E-14 de claveros ante cambios injustificados en una comisión anterior, verificados por la Sala. Por lo tanto, la votación entre ambos documentos coincide. |
| JUSTIFICADA La diferencia de votación entre el formulario E-14 y el archivo E-24 TXT del CNE cuenta con una explicación válida en el acta general de escrutinio (AGE) de la comisión que hizo el cambio. | RECuento CON DETALLE | El AGE de la mesa expresa que la comisión hizo recuento y dejó constancia de la votación anterior y nueva del candidato estudiado en el registro. |
| | RECuento SIN DETALLE | El AGE de la mesa expone un recuento genérico, es decir, sin precisar los cambios en la votación, que se presume que fue para toda la mesa. |
| | CANDIDATO REVOCADO/RENUNCIA | Consta en el AGE de la mesa el descuento de la votación obtenida por el candidato estudiado en el registro, debido a que le fue revocada la inscripción por el CNE o renunció a la candidatura. |
| | VOTOS AL PARTIDO | En los casos de revocatoria de la inscripción del candidato o renuncia, el AGE indica de forma expresa que los votos obtenidos por el candidato le fueron sumados a la lista de su partido. |
| | PLIEGOS EXTEMPORÁNEOS | La comisión escrutadora dejó constancia en el AGE del recibo de los documentos electorales pasado el plazo legal (11 pm del día de la votación), previsto en el artículo 144 del Código Electoral, por lo que no tuvo en cuenta la votación registrada en el formulario E-14 para el caso. |
| | FIRMAS E-14 | Se justifica el descuento de la votación obtenida en el E-14 por el candidato analizado, debido a que la comisión escrutadora verificó en ese formulario la ausencia de las dos (2) firmas mínimas que exige el parágrafo 2º del artículo 5º de la Ley 163 de 1994. |
| | MODIFICADO POR RESOLUCIÓN | Se refiere a los casos en que la comisión escrutadora accedió a modificar la votación del formulario E-14, por cuenta de reclamaciones o solicitudes de recuento o saneamiento de nulidades y dejó constancia en el AGE del acto administrativo que adoptó la decisión. |
| INJUSTIFICADA La diferencia de votación entre el formulario E-14 y el archivo E-24 TXT del CNE no tiene una explicación válida en el acta general de escrutinio (AGE) de la comisión que hizo el cambio. | RECuento POR NIVELACIÓN | Este grupo de registros contiene los que fueron inicialmente considerados injustificados, pero que encontraron justificación por el análisis de comportamiento de la mesa. |
| | SIN CONSTANCIA | El AGE no registra ninguna situación que justifique la diferencia de votos entre el formulario E-14 y el archivo E-24 TXT del CNE. |
| | RESOLUCIÓN CNE | Relaciona los casos en el que CNE aplicó el sistema de afectación ponderada para realizar las correcciones de la votación que desnivelaban la mesa con relación al número de votantes. |





La aplicación de los criterios descritos de forma general en el gráfico anterior permitió encontrar un conjunto heterogéneo de casos, que amerita las precisiones que se detallan enseguida.

a) Diferencias inexistentes

Esta identidad de guarismos puede provenir del simple cotejo del dato del TXT con el voto anotado por el jurado en el formulario E-14, siempre que la grafía del número no ofrezca mayores dificultades al revisar su comprensión. Estos casos se agruparon bajo la pestaña de la tabla titulada «Dato idéntico».

A su turno, cuando el voto analizado en el formulario E-14 logra comprenderse, pero fue objeto de corrección en el espacio correspondiente de dicho documento (última página) o mediante notas marginales o repisados, la observación del registro informa una «Corrección de jurados», como se ve en estos ejemplos:

- Corrección en observaciones

| OTRAS CONSTANCIAS DEL ESCRUTINIO DE MESA | |
|--|---|
| En Senado hay 1 voto no marcado que no se señalo | |
| en de partido Colucion Alianza Verde y Centro esperanza en el candidato #7 tiene dos votos Para un total de todo el partido y candidatos de 27 votos | |
| HUBO RECUENTO DE VOTOS | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| SOLICITADO POR: | |
| EN REPRESENTACIÓN DE: | |

Votos del partido 255, coalición Centro Esperanza

| OTRAS CONSTANCIAS DEL ESCRUTINIO DE MESA | |
|---|--|
| Por error se le colocó 2 votos al candidato #10 del partido liberal | |
| HUBO RECUENTO DE VOTOS | <input type="checkbox"/> SI <input checked="" type="checkbox"/> NO |
| SOLICITADO POR: | |
| EN REPRESENTACIÓN DE: | |

Córdoba, San Pelayo, zona 99, puesto 9, mesa 2.





Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

- Corrección con repisado:

DEPARTAMENTO: 07 - BOYACA
MUNICIPIO: 001 - TUNJA
LUGAR: COL. BOYACA.FCO DE PAULA SANTANDER
ZONA: 01 PUESTO: 01 MESA: 020

X 3-91-28-19 X

LISTA CON VOTO PREFERENTE

0255 COALICIÓN ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA

0 VOTOS SOLO POR LA AGRUPACIÓN POLÍTICA

| | | | | | | | | | | | |
|----|---|---|---|----|---|---|---|----|---|---|---|
| 1 | * | * | 2 | 34 | * | * | * | 68 | * | * | * |
| 2 | * | * | 1 | 35 | * | * | * | 69 | * | * | 2 |
| 3 | * | * | 8 | 36 | * | * | 2 | 70 | * | * | 1 |
| 4 | * | * | 5 | 37 | * | * | 1 | 71 | * | * | * |
| 5 | * | 1 | 3 | 38 | * | * | 2 | 72 | * | * | * |
| 6 | * | * | * | 39 | * | * | * | 73 | * | * | 1 |
| 7 | * | * | * | 40 | * | * | * | 74 | * | * | * |
| 8 | * | * | * | 41 | * | * | * | 75 | * | * | * |
| 9 | * | * | * | 42 | * | * | * | 76 | * | * | * |
| 10 | * | * | * | 43 | * | * | * | 77 | * | * | * |
| 11 | * | * | 1 | 44 | * | * | * | 78 | * | * | * |
| 12 | * | * | * | 45 | * | * | * | 79 | * | * | * |
| 13 | * | * | * | 46 | * | * | * | 80 | * | * | * |
| 14 | * | * | * | 47 | * | * | * | 81 | * | * | * |
| 15 | * | 2 | * | 48 | * | * | * | 82 | * | * | * |
| 16 | * | * | * | 49 | * | * | * | 83 | * | * | * |

DEPARTAMENTO: 31 - VALLE
MUNICIPIO: 019 - BUENAVENTURA
LUGAR: IE JOSE MARIA CABAL
ZONA: 05 PUESTO: 01 MESA: 016

X 2-38-15-18 X

LISTA CON VOTO PREFERENTE

0255 PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

0 VOTOS SOLO POR LA AGRUPACIÓN POLÍTICA

| | | | | | | | | | | |
|----|---|---|---|----|---|---|----|---|---|---|
| 1 | * | * | 2 | 29 | * | * | 60 | * | * | * |
| 2 | * | * | 1 | 30 | * | * | 62 | * | * | * |
| 3 | * | * | 8 | 31 | * | * | 65 | * | * | * |
| 4 | * | * | 5 | 32 | * | * | 68 | * | * | * |
| 5 | * | * | * | 33 | * | * | 69 | * | * | * |
| 6 | * | * | * | 34 | * | * | 70 | * | * | * |
| 7 | * | * | * | 35 | * | * | 74 | * | * | * |
| 8 | * | * | * | 36 | * | * | 77 | * | * | * |
| 9 | * | * | * | 37 | * | * | 78 | * | * | * |
| 10 | * | * | * | 38 | * | * | 79 | * | * | * |
| 11 | * | * | * | 39 | * | * | 80 | * | * | * |
| 12 | * | * | * | 40 | * | * | 81 | * | * | * |
| 13 | * | * | * | 41 | * | * | 82 | * | * | * |
| 14 | * | * | * | 42 | * | * | 83 | * | * | * |

Candidato 15: se interpreta que el voto es 2. Candidato 0: se interpreta que el voto es 0.

- Corrección marginal

LISTA SIN VOTO PREFERENTE

0292 PACTO HISTÓRICO

0 VOTOS POR LA AGRUPACIÓN POLÍTICA →

48

En particular, está catalogado como un caso de corrección el observado en Bogotá, zona 16, puesto 19, mesas 2 y 3, en el que los jurados anotaron en la parte de observaciones del formulario E-14 que intercambiaron en su totalidad los datos de dichas mesas, de modo que los de una estaban en los de la otra.

Adicionalmente, hubo casos en que debió consultarse el ejemplar del formulario E-14 de delegados y así se indicó con la observación «Verificación E-14 delegados», debido a que el de claveros no estaba diligenciado u ofrecía serias dificultades para su comprensión.





No puede dejar de mencionarse que la suma de los votos totales de la lista en muchos casos contribuyó a definir cuál era la votación correcta, ante dudas sobre el número observado¹³⁸.

Por último, tratándose de los registros conocidos por el CNE (Tabla Revisión_CNE), se calificaron como inexistentes aquellos en los que el valor en E-14 y E-24 TXT CNE es idéntico, aunque conste que la comisión hizo un cambio, siempre que este no esté justificado, como lo explican las columnas pertinentes en el siguiente ejemplo:

| DEM | DEPTO | MUNICIPIO | ZONA | PUESTO | MESA | Part | Cand | Comisión | PAG. AGE | E-14 | E-24 DEPT TXT | E-24 CNE TXT | CONCLUSIÓN | OBSERVACIONES |
|-----|-------|-----------|------|--------|------|------|------|----------|----------|------|------------------|--------------------|-------------|---------------------|
| 276 | VALLE | CALI | 003 | 01 | 020 | 0001 | 004 | AUX | 40 | 2 | 0 | 2 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 276 | VALLE | CALI | 003 | 03 | 001 | 0001 | 043 | AUX | 3 | 1 | 0 | 1 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 276 | VALLE | CALI | 004 | 03 | 015 | 0001 | 090 | AUX | 55 | 1 | 0 | 1 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 276 | VALLE | CALI | 006 | 03 | 012 | 0001 | 007 | AUX | 10 | 2 | 0 | 2 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 276 | VALLE | CALI | 006 | 04 | 016 | 0001 | 091 | AUX | 18 | 1 | 0 | 1 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 276 | VALLE | CALI | 006 | 05 | 002 | 0001 | 000 | AUX | 42 | 1 | 0 | 1 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 276 | VALLE | CALI | 007 | 02 | 001 | 0001 | 069 | AUX | 22,23 | 1 | 0 | 1 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 278 | VALLE | CALI | 007 | 02 | 014 | 0002 | 012 | AUX | 31 | 2 | 5 | 2 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 278 | VALLE | CALI | 007 | 02 | 031 | 0002 | 008 | AUX | 41 | 1 | 2 | 1 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |
| 278 | VALLE | CALI | 007 | 04 | 012 | 0002 | 047 | AUX | 9,10 | 0 | 3 | 0 | INEXISTENTE | Resolución 3275 CNE |

Estos son los casos en que el CNE, mediante la resolución correspondiente a cada departamento que se estudia, corrigió la votación volviendo al guarismo del formulario E-14 y esta corrección no provocó que la mesa se desnivelara. Comoquiera que los datos de la votación de E-14 y E-24 coinciden, se desvirtúa el cargo por diferencias entre ellos. Por lo tanto, esta Sala avala la solución del CNE, al corregir una diferencia injustificada en comisión.

Por el contrario, cuando el cambio de la comisión contó con una explicación en el AGE, la modificación del CNE, es decir, el regreso al dato original del formulario E-14, se calificó como diferencia injustificada, pues debió mantenerse la votación del E-24 que tenía justificación.

b) Diferencias justificadas

En el caso de las diferencias justificadas, es crucial hacer referencia particular a las variadas situaciones que encontró la Sala en las actas generales de escrutinio, que en muchas ocasiones desafiaron al intérprete debido a la falta de

¹³⁸ Esto puede constatar, entre muchos casos, en Valle del Cauca, Yumbo, zona 1, puesto 4, mesa 8; Cali, zona 15, puesto 3, mesa 6; Buenaventura, zona 5, puesto 1, mesa 33.





uniformidad en el lenguaje de las comisiones escrutadoras y en el uso del software de escrutinios. En tal sentido, es importante señalar que algunas comisiones fueron más diligentes en las constancias de recuentos y correcciones de la votación que dejaron en las actas, con la ayuda del software de escrutinios «Kronos Voting».

- Diferencias justificadas por recuentos

En cuanto a los recuentos, se observaron casos que informaban de forma clara y específica sobre su realización, los candidatos u opciones que tuvieron cambios y la nueva votación que quedaría en el formulario E-24. Esto lo hicieron las comisiones escrutadoras a través de cuadros con las casillas correspondientes o anotaciones descriptivas de la situación, de acuerdo con el siguiente ejemplo¹³⁹ de la situación ideal de una constancia de recuento, que es un indicativo de que el software de escrutinios tiene la opción de suministrar todos los datos relacionados con los recuentos:

| de la presente Acta. DEPARTAMENTO NORTE DE SAN, MUNICIPIO CUCUTA, ZONA 01, PUESTO 01- COL SAN JOSE SEDE MERCEDES ABREGO, MESA N° 17: SENADO: En la fecha 15-03-2022 05:53:51 PM se modificó la votación. | | | |
|---|----------------|--|--|
| Votación Anterior | Nueva Votación | Partido/Movimiento Político/GSC/Candidato | |
| 2 | 1 | 0001-PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO / 000-PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO | |

También se observa que algunas comisiones optaron por no presentar las correcciones acudiendo al cuadro del software de escrutinios, sino describiendo las actuaciones, conforme con el siguiente caso¹⁴⁰:

| |
|--|
| 13.570.157 autenticado por Biometría. DEPARTAMENTO 27-SANTANDER, MUNICIPIO 019-BARRANCABERMEJA, ZONA 03, PUESTO 10-COL. MIGUEL ANTONIO CARO, MESA 1, CORPORACIÓN 01-SENADO: En la fecha 16-03-2022 11:04:35 AM - La Comisión Escrutadora autoriza la modificación de la mesa con la siguiente información; la Comisión Escrutadora realizó recuento de votos, con la siguiente observación, SE HIZO NECESARIA EL RECONTEO DE VOTOS TENIENDO EN CUENTA QUE LA SUMATORIA DE TODOS LOS VOTOS CONSIGNADOS EN EL E14 (260) ES SUPERIOR A LA CIFRA INDICADA COMO TOTALIDAD DE SUFRAGANTES (259), Y DEL VALOR ASIGNADO COMO TOTALIDAD DE VOTOS EN LA URNA (258). LAS DIFERENCIAS ENCONTRADAS EN EL RECONTEO SON LAS SIGUIENTES. PARTIDO 001 CANDIDATO 1 CON 1 VOTO EN VEZ DE 0, CANDIDATO 4 CON 6 VOTOS EN VEZ DE 5, CANDIDATO 1 CON 3 VOTOS EN VEZ DE 5, PARTIDO 0002, POR EL PART6IDO CON UN VOTO EN VEZ DE 0, POR EL CANDDDATO 8 CON 7 VOTOS EN VEZ DE 8, pOR EL PARTIDO 13 CON UN VOTO EN VEZ DE 2. POR EL PARTIDO 255, POR ELM PARTIDO CON 2 VOTOS EN VEZ DE 1, POR EL CANDIDATO 52 CON 0 VOTOS EN VEZ DE 1. LOS DEMAS DATOS CONSIGNADOS POR LOS JURADOS EN EL E14 COINCIDEN CON LOS ENCONTRADOS EN EL RECONTEO. LA TOTALIDAD DE VOTOS DEL RECONTEO FUE DE 259, observación de la mesa RECONTEO. Esta informacion queda consignada en los reportes E24 mesa a mesa -E26-E23, y el mismo documento forma parte integral de la presente Acta. DEPARTAMENTO SANTANDER, MUNICIPIO BARRANCABERMEJA, ZONA 03, PUESTO |
|--|

¹³⁹ Departamento de Norte de Santander, Tabla «Revisión_NoCNE».

¹⁴⁰ Departamento de Santander, Tabla «Revisión_CNE».





Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

En contraste, hubo eventos en que las comisiones manifestaron haber practicado un recuento y autorizado la modificación de la mesa, sin detallar en el AGE cómo quedó la votación, como lo muestra la siguiente imagen¹⁴¹:

digitaliza acta E-14 de claveros. **DEPARTAMENTO 29-TOLIMA, MUNICIPIO 001-IBAGUE, ZONA 09, PUESTO 03-IE LICEO NACIONAL SEDE 1, MESA 6, CORPORACIÓN 01-SENADO:** En la fecha 13-03-2022 11:15:16 PM - El acta E-14 de la Corporación fue leída y transcrita al Software, la comisión escrutadora da fe que la información es correcta. total de votos en la urna acta E-14 de claveros = 222, total votos incinerados = 0, el acta E-14 está firmada por 6 jurados, sufragantes E-11 según acta E-14 = 222, no tiene tachaduras, enmendaduras o borrones, el acta no registra la realización u observación de recuento de votos por parte de los jurados de votación, observación de la mesa SE REALIZÓ RECONTEO DE VOTOS POR LA COMISION ESCRUTADORA. Esta informacion queda consignada en los reportes E24 mesa a mesa -E26-E23, y el mismo documento forma parte integral de la presente Acta. **DEPARTAMENTO**

Dentro de esta hipótesis, la más común fue el recuento por necesidades de nivelación de mesa, caso en el cual, se procede de acuerdo con lo indicado en el artículo 135 del Código Electoral, es decir, la incineración de los votos excedentes y el recuento, según se lee en los siguientes ejemplos:

03:32:34 PM - se digitaliza acta E-14 de claveros. **DEPARTAMENTO 01-ANTIOQUIA, MUNICIPIO 001-MEDELLIN, ZONA 26, PUESTO 02-SEC.ESC.EL SOCORRO, MESA 11, CORPORACIÓN 01-SENADO:** En la fecha 15-03-2022 03:42:04 PM - El acta E-14 de la Corporación fue leída y transcrita al Software, la comisión escrutadora da fe que la información es correcta. total de votos en la urna acta E-14 de claveros = 205, total votos incinerados = 0, el acta E-14 está firmada por 6 jurados, sufragantes E-11 según acta E-14 = 205, no tiene tachaduras, enmendaduras o borrones, el acta no registra la realización u observación de recuento de votos por parte de los jurados de votación, observación de la mesa POR EXISTIR MAYOR CANTIDAD DE TARJETONES PARA SENADO, DEPOSITADOS EN LA URNA , LA COMISIÓN ESCRUTADORA PROCEDIÓ A INCINERAR 37 TARJETONES EN PRESENCIA DE LOS TESTIGOS INSCRITOS DE LOS DIFERENTES PARTIDOS , CONTANDO ADEMAS CON EL ACOMPAÑAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. PARA NIVELAR EL NUMERO DE SUFRAGANTES REGISTRADOS EN EL FORMATO E-11 (205) CON EL NUMERO DE VOTOS EN LA URNA. Esta informacion queda consignada en los reportes E24 mesa a mesa -E26-E23, y el mismo documento forma parte integral de la presente Acta. **DEPARTAMENTO 01-ANTIOQUIA, MUNICIPIO 001-MEDELLIN, ZONA 26, PUESTO 02-**

Tomado de: Departamento de Antioquia. Tabla «Revisión_CNE».

claveros. **DEPARTAMENTO 11-CAUCA, MUNICIPIO 064-PUERTO TEJADA, ZONA 01, PUESTO 02-INST. EDUC. SAGRADO CORAZON, MESA 18, CORPORACIÓN 01-SENADO:** En la fecha 15-03-2022 11:53:11 AM - El acta E-14 de la Corporación fue leída y transcrita al Software, la comisión escrutadora da fe que la información es correcta. total de votos en la urna acta E-14 de claveros = 231, total votos incinerados = 0, el acta E-14 está firmada por 6 jurados, sufragantes E-11 según acta E-14 = 231, si tiene tachaduras, enmendaduras o borrones, observación por tachaduras, enmendaduras, borrones o otro, TENIENDO EN CUENTA QUE LA CORPORACION DE SENADO EL TPOTAL DE SUFRAGANTES FUERON 231 Y EL TOTAL DE VOTOS EN URNA RELACIONADOS EN EL E14 FUERON 264 SE PROCEDIO A RECONTEO DE ESTA CORPORACION TODA VEZ QUE LOS VOTOS RELACIONADOS SUPERABAN EL NUMERO DE SUFRAGANTES, UNA VEZ REALIZADO EL RECONTEO SE EVIDENCIA QUE LOS VOTOS EN LA BOLSA SON 231, el acta no registra la realización u observación de recuento de votos por parte de los jurados de votación. Esta informacion queda consignada en los reportes E24 mesa a mesa -E26-E23, y el mismo documento forma parte integral de la presente Acta. **DEPARTAMENTO 11-CAUCA, MUNICIPIO 064-PUERTO TEJADA, ZONA 01,**

Tomado de: Departamento del Cauca. Tabla «Revisión_CNE».

¹⁴¹ Departamento de Tolima. Tabla «Revisión_CNE».



Sumado a lo anterior, en ocasiones se precisó que el recuento de votos se debió a que i) fue practicado de oficio y estuvo motivado por error aritmético¹⁴², ii) los jurados no totalizaron los votos en el formulario E-14¹⁴³, iii) se invirtió la votación de dos listas completas, es decir, los votos de un partido se le registraron a otro y viceversa¹⁴⁴ y iv) se observaron tachaduras y enmendaduras en los formularios E-14¹⁴⁵, entre otras explicaciones.

Al lado de lo anterior, en otros casos los redactores de lo acontecido no utilizaron el término «recuento», pero sí es posible entender que eso fue lo que hizo la comisión escrutadora, porque: i) le dejaron de reconocer o contabilizar votos a algún candidato en particular¹⁴⁶, ii) hicieron «verificación» de los sufragios y registraron nuevos valores¹⁴⁷, iii) procedieron a «la apertura de la bolsa con los votos debido a inconsistencias»¹⁴⁸, o «se escruta nuevamente la mesa»¹⁴⁹, por mencionar algunos ejemplos.

En particular, las comisiones sospecharon de la exactitud del escrutinio de mesa en los –no pocos– casos que evidenciaban la duplicidad de los votos obtenidos solo por el partido y en total por la lista, en aquellas con opción de voto preferente, donde sin dificultades fue posible advertir este error, pues acarreaba como consecuencia un mayor número de votos que de votantes. Los siguientes ejemplos ilustran la situación descrita:

¹⁴² Por ejemplo, departamento de Cesar, municipio de Bosconia, zona 1, puesto 2 mesa 13, tabla «Revisión_CNE».

¹⁴³ Por ejemplo, departamento de Cundinamarca, municipio de Agua de Dios, zona 00, puesto 00 mesa 12, tabla «Revisión_NoCNE».

¹⁴⁴ Por ejemplo, departamento del Atlántico, distrito de Barranquilla, zona 29, puesto 3, mesa 16, tabla «Revisión_CNE».

¹⁴⁵ Por ejemplo, departamento de Nariño, municipio de Pasto, zona 99, puesto 55, mesa 2, tabla «Revisión_CNE». Departamento de Sucre, municipio de Caimito, zona 99, puesto 65, mesa 2, tabla «Revisión_CNE».

¹⁴⁶ Por ejemplo, departamento de Santander, municipio de Girón, zona 1, puesto 1, mesa 1, tabla «Revisión_CNE».

¹⁴⁷ Por ejemplo, departamento de Santander, municipio de Bucaramanga, zona 9, puesto 2, mesa 6, tabla «Revisión_CNE».

¹⁴⁸ Por ejemplo, departamento de Sucre, municipio de Sincé, zona 2, puesto 1, mesa 8, tabla «Revisión_CNE».

¹⁴⁹ Por ejemplo, departamento del Cauca, municipio de Puracé, zona 99, puesto 1, mesa 1, tabla «Revisión_CNE».



Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

claveros. **DEPARTAMENTO 21-MAGDALENA, MUNICIPIO 001-SANTA MARTA, ZONA 01, PUESTO 03-I.E.D JACQUELINE KENNEDY, MESA 28, CORPORACIÓN 01-SENADO:** En la fecha 15-03-2022 05:05:31 PM - El acta E-14 de la Corporación fue leída y transcrita al Software, la comisión escrutadora da fe que la información es correcta. total de votos en la urna acta E-14 de claveros = 156, total votos incinerados = 0, el acta E-14 está firmada por 5 jurados, sufragantes E-11 según acta E-14 = 156, no tiene tachaduras, enmendaduras o borrones, el acta no registra la realización u observación de recuento de votos por parte de los jurados de votación, observación de la mesa LA COMISIÓN PROCEDIO AL RECONTEO DE VOTOS POR ENCONTRARSE ALGUNOS PARTIDOS CON VOTOS DUPLICADOS DEBIDO A QUE LOS JURADOS SUMARON LOS VOTOS DEL CANDIDATO MAS EL LOGO DEL PARTIDO. Esta información queda consignada en los reportes E24 mesa a mesa -E26-E23, y el mismo documento forma parte integral de la presente Acta. **DEPARTAMENTO 21-MAGDALENA, MUNICIPIO 001-SANTA MARTA, ZONA 01,**

Tomado de: Departamento de Magdalena, distrito de Santa Marta, tabla «Revisión_CNE».

ROMERO con Cédula de Ciudadanía 11.036.590 autenticado por Biometría. **DEPARTAMENTO 28-SUCRE, MUNICIPIO 049-GUARANDA, ZONA 99, PUESTO 85-QUEBRADASECA UNIDA, MESA 1, CORPORACIÓN 01-SENADO:** En la fecha 15-03-2022 04:23:58 PM - La Comisión Escrutadora autoriza la modificación de la mesa con la siguiente información, la Comisión Escrutadora indica que no hubo recuento de votos, observación de la mesa LOS JURADOS DE VOTACIONES DE ESTA MESA LOS VOTOS DE LOS CANDIDATOS SE LOS SUMABAN AL PARTIDO.. Esta información queda consignada en los reportes E24 mesa a mesa -E26-E23, y el mismo documento forma parte integral de la presente Acta. **DEPARTAMENTO 28-SUCRE, MUNICIPIO 049-GUARANDA, ZONA 99, PUESTO 85-**

Tomado de: Departamento de Sucre, municipio de Guaranda, tabla «Revisión_CNE».

HENAO MEDINA con Cédula de Ciudadanía 34.602.143 autenticado por Biometría. **DEPARTAMENTO 11-CAUCA, MUNICIPIO 019-CALOTO, ZONA 00, PUESTO 00-PUESTO CABECERA MUNICIPAL, MESA 5, CORPORACIÓN 01-SENADO:** En la fecha 14-03-2022 04:08:44 PM - La Comisión Escrutadora autoriza la modificación de la mesa con la siguiente información, la Comisión Escrutadora realizó recuento de votos, con la siguiente observación, SE REALIZA EL RECUENTO PORQUE LOS JURADOS SUMARON LOS VOTOS POR EL PARTIDO Y POR EL CANDIDATO., observación de la mesa SE REALIZA EL RECUENTO PORQUE LOS JURADOS SUMARON LOS VOTOS PARA EL PARTIDO Y PARA EL CANDIDATO A LA VEZ. Esta información queda consignada en los reportes E24 mesa a mesa -E26-E23, y el mismo documento forma parte integral de la presente Acta. **DEPARTAMENTO CAUCA, MUNICIPIO**

Tomado de: Departamento del Cauca, municipio de Caloto, tabla «Revisión_CNE».

También ocurrió que los recuentos informaban sobre candidatos distintos a los relacionados con el registro bajo estudio o, simplemente, no existía constancia de recuento, los cuales, en principio, correspondían a la categoría de injustificados. Sin embargo, como se ha explicado en esta providencia, hubo casos en que el análisis de comportamiento de la mesa, a partir del archivo E-24 TXT, permitió advertir con cierto grado de certeza que la comisión sí practicó un recuento, aunque no lo mencionó en el acta general de escrutinios. Estos recuentos tienen una observación propia en las matrices de estudio, denominada «RECUENTO POR NIVELACIÓN».

Es el típico caso que ha detectado esta Sala en oportunidades anteriores, de «mesas que desde el inicio del escrutinio venían desniveladas, es decir, respecto de las cuales a partir del análisis de los formularios E-11 y E-14 podía establecerse que había más votos que votantes, que las comisiones escrutadoras adelantaron las actuaciones pertinentes para su nivelación, como



se desprendía del análisis de los formularios E-24, en especial de la versión TXT de estos»¹⁵⁰.

En suma, esta Sala destaca que la justificación de una diferencia con la votación del formulario E-14, en virtud de un recuento, no tiene en las actas generales de escrutinio una manera uniforme de ser informada por las comisiones escrutadoras.

Por el contrario, estas utilizan diferentes conceptos y estilos para dejar constancia de sus actuaciones, lo cual dificulta la interpretación del juez electoral sobre lo que verdaderamente aconteció en la audiencia y las razones por las que los resultados de la mesa fueron modificados.

- Diferencias justificadas por descuento de votación a candidatos –que renunciaron o cuya inscripción fue revocada– y reconocimiento al partido

Las comisiones escrutadoras descontaron la votación reportada en los formularios E-14 para los candidatos que fueron objeto de revocatoria de inscripción por parte del CNE, pero que quedaron en la tarjeta electoral, al tiempo que estos resultados fueron computados a los partidos que los inscribieron. Para los registros de estas hipótesis se utilizaron las observaciones «Candidato revocado/renuncia» y «Votos al partido».

Este procedimiento fue adoptado por las comisiones escrutadoras, atendiendo a las instrucciones del memorando No. 003 de 3 de marzo de 2022 de la Registraduría Nacional de Estado Civil, suscrito por el registrador delegado en lo electoral, mencionado en las actas generales de escrutinio y aportado a este expediente.

De acuerdo con este documento, «[l]as listas o candidatos que renunciaron o fueron revocados por parte del CNE después del 6 de febrero» aparecerían en la tarjeta electoral, razón por la cual instó a las comisiones escrutadoras a tener en cuenta el concepto del 13 de marzo de 2018, Rad. 3432-18 del Consejo Nacional Electoral¹⁵¹, también incorporado como prueba a este proceso.

¹⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 30 de agosto de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00261-00, MP. Rocío Araújo Oñate (Cámara de Norte de Santander, 2022-2026).

¹⁵¹ Magistrado Ponente Felipe García Echeverri.



En el referido concepto, el CNE indicó el «procedimiento a seguir por los escrutadores sobre las revocatorias de inscripciones de listas y candidatos», con ocasión de una consulta que sobre el particular formuló la Registraduría Nacional del Estado Civil, fijando la siguiente pauta específica:

La calificación que se debe dar a las tarjetas electorales que contengan votos marcados por las listas o candidatos revocados por el Consejo Nacional Electoral, será de la siguiente manera:

- a) Cuando la marcación sea identificada en lista cerrada, en la cual uno o varios de sus candidatos hayan sido revocados, el voto deberá ser calificado como válido para la lista, pero el (los) candidato(s) revocado(s) no podrán ser tenidos en cuenta para ningún efecto en la elección.
- b) Cuando la marcación sea identificada en lista abierta -voto preferente- en la cual uno o varios de sus candidatos hayan sido revocados, el voto deberá ser calificado como válido para la lista, pero el (los) candidato(s) revocado(s) no podrán ser tenidos en cuenta para ningún efecto de la elección.

Así procedieron las comisiones escrutadoras en los escrutinios auxiliares, municipales e incluso en el nivel departamental, como pudo constatarse en las actas generales de escrutinio, con los candidatos que se encontraban en esas situaciones:

Candidatos que presentaron renuncia:

- Beatriz Elena Riaño García, candidata 20 del partido Cambio Radical (0003).
- Gustavo Rincón Rivera, candidato 30 del partido Conservador (0002).
- Yohana Salamanca Jiménez, candidata 44 del partido Centro Democrático (0011).

Candidatos a quienes se les revocó la inscripción:

- Hans Alberto Posada Pérez, candidato 60 del partido Conservador (0002), según Resolución 1159 de 7 de febrero de 2022 del CNE, confirmada por Resolución 1395 del 16 de febrero de 2022.
- Hilber Oswaldo Rodríguez Delgado, candidato 27 de la coalición MIRA-CJL (0231), revocado por Resolución 1388 de 16 de febrero de 2022 del CNE.



Para estos casos, siempre se constató que se hubiese computado al partido la votación del candidato revocado o dimitente, para efectos de considerar justificada la diferencia alegada.

- Diferencias justificadas por pliegos extemporáneos y firmas del formulario E-14

Así mismo, se observan otros casos en que la comisión dejó constancia de que la votación obtenida en la mesa fue descontada totalmente a todos los candidatos, debido al recibo extemporáneo de los pliegos electorales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 144 del Código Electoral. Igual consecuencia sufrieron los valores consignados en formularios E-14 que no contaba con al menos 2 firmas de los jurados, como lo exige el artículo 5º de la Ley 163 de 1994.

- Diferencias justificadas por modificaciones en resoluciones que resolvieron reclamaciones y otras solicitudes

Por último, las observaciones que indican que el voto fue «modificado por resolución», dan cuenta de los eventos en que la comisión escrutadora accedió a reclamaciones y solicitudes y mencionó expresamente el acto administrativo que las decidió, el que, además hizo parte integral del acta general de escrutinios¹⁵².

Ocurrió, en la mayoría de esos eventos, con la votación que no fue inicialmente computada a la coalición Pacto Histórico en los formularios E-14 y que fue corregida en virtud de las peticiones presentadas por esa lista.

En efecto, consta en las pruebas que un buen número de recuentos obedeció a las reclamaciones de los candidatos de la lista de la coalición Pacto Histórico, quienes denunciaron que en el 25% del total de las mesas instaladas en el país no aparecían, de forma atípica, votos a su favor. De esta forma, relatan que la mencionada coalición pasó de 16 curules estimadas inicialmente, a las 20 que ocupa en la actualidad en esa corporación legislativa.

¹⁵² Salvo en las actas generales de escrutinio de Bogotá, donde fue necesario solicitar las resoluciones pertinentes al proceso a la Registraduría Nacional del Estado Civil.



Estos hechos fueron documentados por distintos medios de comunicación¹⁵³ y reconocidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil en este proceso¹⁵⁴, al referirse a la solicitud del registrador nacional, dirigida al «recuento general de votos del Senado de la República al CNE, para que este dentro de su función de revisión de escrutinios, señalado en el numeral 4 del artículo 265 de la Constitución Política, decidiera si lo consideraba viable desde el orden legal y logístico».

Sin embargo, la entidad informó que dicha iniciativa no se concretó, pues «se acordó en la Comisión de Coordinación y Seguimiento a los Procesos Electorales del orden nacional realizada el 22 de marzo de 2022, donde se encontraban todas las autoridades del Estado, representantes de las fuerzas políticas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, que los escrutinios, sus instancias administrativas y las judiciales garantizaban la oportunidad a candidatos y partidos de ejercer su derecho de contradicción en el caso de inconsistencias en los Formularios E14»¹⁵⁵.

Frente al mismo punto, se destaca el oficio RDE-183, suscrito por el señor registrador delegado en lo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁵⁶, fechado 18 de marzo de 2022, es decir, durante los escrutinios de las elecciones de Congreso que habían iniciado 5 días antes. Por medio de esta misiva, la entidad recomendó a las comisiones escrutadoras verificar que los formularios E-24 contuvieran la votación contenida en todos los formularios E-14 y «subsana los posibles errores de diligenciamiento», en ejercicio de las atribuciones conferidas en los artículos 164, 169, 179 y 193 del Código Electoral.

En dicho documento se advirtió especialmente a sus destinatarios que, según lo observado por la misión electoral de la Unión Europea, «aparentemente no se incorporaron los votos consignados en las actas de mesa, Formulario E-14, para una de las listas inscritas al Senado de la República».

Esta corrección se observa, por ejemplo, en el departamento de Valle del Cauca, según da cuenta la Resolución 38 de 31 de marzo de 2022, proferida por la comisión escrutadora departamental en seis (6) mesas de los municipios de Cerrito (1), Jamundí (1) y Palmira (4), para corregir la votación de la mencionada

¹⁵³ Por ejemplo: “Hemos recuperado más de 200 mil votos para el Pacto Histórico: Barreras”, en El Tiempo, 16 de marzo de 2022, consultado en: <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/congreso/pacto-historico-cuales-son-las-denuncias-de-fraude-por-roy-barreras-658834>

¹⁵⁴ Contestación de la demanda. Rad. 2022-00268. Reiterado en Rad. 2022-00278 y 2022-00290.

¹⁵⁵ Id.

¹⁵⁶ Anexado con la contestación de la demanda Rad. 2022-00290-00.



coalición¹⁵⁷. También ocurrió en el municipio de La Sierra, Cauca, zona 99, puesto 5, mesa 1, donde se menciona en el AGE departamental la Resolución 1 del 17 de marzo de 2022, «atendiendo a reclamación procedente»¹⁵⁸.

c) Diferencias injustificadas

Los registros injustificados son aquellos que no cuentan con una explicación a la diferencia entre los votos de los formularios E-14 y E-24 en las actas generales de escrutinio ni a partir del análisis del comportamiento de la mesa que fue explicado previamente en esta providencia para las diferencias justificadas. Para estos casos, se utilizó la observación «SIN CONSTANCIA».

Adicionalmente, frente a los registros que también fueron conocidos por el CNE, se calificaron como injustificados aquellos en los que dicha autoridad modificó los resultados, pasando por alto algunos cambios justificados por las comisiones o distribuyendo de forma ponderada la votación que debía ser reconocida, como solución ante la desnivelación de la mesa, según se explicó antes en esta providencia. Estos registros se marcaron en las observaciones con la resolución que corresponde al departamento estudiado, por ejemplo, «RESOLUCIÓN 3276 CNE», para el departamento de Chocó.

d) Correcciones y nivelación de mesas

Advertidas las diferencias injustificadas, con estas se avanzó hasta la última fase de revisión de registros, para determinar la votación a reconocer o descontar y si la corrección puede practicarse en cada mesa, idealmente, sin desnivelarla respecto del número de sufragantes que informan sus actas.

Para ello, un primer paso era clasificar las diferencias injustificadas según se haya concluido volver al valor del formulario E-14 o al del formulario E-24 de la respectiva comisión escrutadora, con el fin de establecer la votación que se reconocerá a cada partido y candidato.

A partir de estos datos, la hoja de cálculo permite distinguir las mesas en las que el cómputo de votos adicionales no excede el número de sufragantes que acudieron a ella y, por lo tanto, es posible proceder al reconocimiento del guarismo reclamado, sin desnivelarlas.

¹⁵⁷ Acta general de escrutinios de la comisión escrutadora departamental del Valle del Cauca, pág. 1035-1039.

¹⁵⁸ Tabla Revisión CNE, pestaña JUSTIFICADAS.



En el caso contrario, es imperativo extender el estudio del registro demandado al análisis integral del comportamiento de la mesa, de acuerdo con el archivo TXT, que permite identificar movimientos injustificados de la votación. Cuando se trata de uno o pocos casos, es válido interpretar que los votos que reclama el candidato del registro bajo estudio se computaron sin razón aparente a otro, por lo que se hacen los descuentos y cálculos respectivos.

Sin embargo, cuando el análisis del comportamiento de la mesa da cuenta de múltiples correcciones a la votación, que impiden establecer qué candidato (electo o no) resultó beneficiado por la falsedad, es necesario acudir al sistema de distribución ponderada de votos irregulares, al que se ha hecho alusión en varias oportunidades en esta providencia.

De esta forma, según lo ha dicho esta Sección en muchas ocasiones, bajo un criterio de equidad¹⁵⁹ se debe afectar de manera proporcional toda la votación válida de la respectiva mesa, siguiendo la metodología que se reitera a continuación:

[S]e toma el número de votos fraudulentos que por cualquiera de los anteriores conceptos fueron acreditados en una mesa de votación y se distribuye en forma ponderada entre las listas abiertas (votos solamente por la lista y votos por candidatos), listas cerradas y votos en blanco, dependiendo de la participación que tenga cada uno en el total de los votos de la mesa, cálculo que se repite en cada una de las mesas donde se haya comprobado la existencia de las anteriores irregularidades¹⁶⁰.

Esta operación busca reducir los votos necesarios para nivelarla. Para el efecto, se tiene en cuenta que cada voto tiene un peso sobre el total de la mesa; al totalizar los votos por partidos y candidatos, este peso se convierte en un porcentaje, según el siguiente ejemplo:

| | VOTOS | PESO |
|------------------|-------|---------|
| PARTIDO A | 15 | 20,55% |
| PARTIDO B | 25 | 34,25% |
| PARTIDO C | 33 | 45,21% |
| TOTAL | 73 | 100,00% |

¹⁵⁹ Id.

¹⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 22 de mayo de 2008, Rad. 11001-03-28-000-2006-00119-00(4060-4068), MP. Filemón Jiménez Ochoa. Citada en sentencia de 29 de junio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00106-00 (Acum. 00112), MP. Pedro Pablo Vanegas Gil (Cámara del Cesar, 2022-2026).





Así, al afectar ponderadamente se reducen los votos necesarios y este nuevo valor se multiplica por el peso que representa cada partido, que se redondeará a valores enteros. En el siguiente gráfico, se plantean tres hipótesis, en las que se deben descontar proporcionalmente 5, 10 y 15 votos, de la siguiente manera:

| | Votos | Peso | Votos a ponderar | | |
|-----------|-------|---------|------------------|-----|-----|
| | | | -5 | -10 | -15 |
| Partido A | 15 | 20,55% | 14 | 13 | 12 |
| Partido B | 25 | 34,25% | 23 | 22 | 20 |
| Partido C | 33 | 45,21% | 31 | 28 | 26 |
| Total | 73 | 100,00% | 68 | 63 | 58 |

En tales condiciones, habrá casos en que el análisis de un registro que acusa diferencias injustificadas de votación pueda llegar a afectar a todos los elegidos, independiente de los resultados individuales obtenidos, lo que, valga anotar, ratifica la necesidad de considerarlos a todos como demandados cuando la elección se cuestiona por vicios objetivos, según lo dispone el numeral 3 del artículo 277 del CPACA.

Finalmente, en columnas aparte se continúa el procedimiento con los partidos y candidatos que serán objeto de descuentos y adiciones a la votación, con los valores correspondientes, que servirán para realizar el análisis de incidencia en los resultados que declaró el acto acusado, como se expondrá enseguida.

7. Conclusiones y análisis de incidencia

De las variadas preocupaciones que suscitan las elecciones y motivan a los ciudadanos a controvertirlas ante el juez electoral, en esta oportunidad se planteó y estudió la falsedad en los documentos electorales por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, es decir, entre la votación obtenida por los partidos y candidatos en las mesas de votación y la que se va consolidando posteriormente en las comisiones escrutadoras.

Esta particular causal de nulidad electoral, prevista en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, ha sido objeto de estudio por parte de esta Sección en numerosas ocasiones, lo que ha producido una jurisprudencia sólida y voluminosa que sirvió de criterio orientador para resolver la controversia que hoy se ventila.





En este caso, el análisis de registros que se explicó en esta sentencia y se detalla en las tablas anexas permite a la Sala concluir, en primer lugar, que en los escrutinios de las elecciones del Senado de la República para el periodo 2022-2026 hubo imprecisión y desconocimiento de los jurados de votación a la hora de registrar los votos, en especial, para distinguir los obtenidos solamente por los partidos en las listas con voto preferente, del total de aquellos depositados a favor de sus candidatos.

También se notó descuido en la manera de escoger el lugar y la forma de corregir en el formulario E-14 los resultados por recuentos practicados en la mesa, que dificultaron en muchos casos la comprensión del guarismo reconocido al candidato.

En segundo lugar, en las actas generales de escrutinio consta un alto número de recuentos, propiciados por las autoridades electorales, principalmente en las comisiones escrutadoras auxiliares y municipales, por cuenta de los cuales la votación que venía en los formularios E-14 fue modificada en muchos casos.

Al respecto, se destaca, por encima de los cuestionamientos sobre la falta de uniformidad y claridad en las constancias de los escrutadores, que fue posible encontrar en la mayoría de los eventos una explicación válida para el cambio entre los resultados de la mesa y los niveles sucesivos del escrutinio.

Siendo así, la apreciación conjunta de las pruebas documentales permite afirmar al juez electoral que las falsedades que se alegan en este caso, en buena parte no existen y otro tanto proviene, principalmente, de recuentos detallados y no detallados, a su vez provocados, por lo general, por necesidades de nivelación de mesa, tachaduras en los formularios E-14 y duplicidad de la votación obtenida por los partidos con listas con voto preferente.

En cuanto a los actos previos que profirió el Consejo Nacional Electoral y que también fueron objeto de pretensión de nulidad, la parte actora no suministró una carga argumentativa suficiente para estudiar un tratamiento inequitativo ni con intenciones de favorecer a algún interesado en particular, en concreto, a la coalición Pacto Histórico.

Tampoco fue posible abordar las censuras frente a las peticiones de corrección de votos que no contaron con decisión de fondo, sino que fueron rechazadas por incumplir los requisitos formales, de oportunidad o legitimación, pues las demandas no identificaron las solicitudes que se encontraban en esa situación.



Por otra parte, se observa que la autoridad electoral no admitió en todos los casos los recuentos genéricos, por considerar necesario para justificar una modificación de la votación de la mesa la explicación detallada sobre los candidatos afectados, el resultado original y el nuevo.

Sin embargo, como se analizó previamente en esta providencia, este criterio restrictivo desconoce que los recuentos se practican sobre todos los votos y no de manera parcial, por lo que es válido concluir que suponen la revisión para todos los candidatos y opciones políticas, aunque para algunos los resultados queden incólumes. En consecuencia, para los registros que responden a esta hipótesis, primó la calificación de la Sala, sobre la que concluyó la autoridad electoral en sede administrativa.

Adicionalmente, el CNE aplicó de forma indebida el sistema de afectación ponderada de votos irregulares para nivelar las mesas en las que la corrección procedente excedía el número de votantes, pese a que esta solución fue implementada por el juez electoral, porque no cuenta con los votos físicos ni es posible identificar a los beneficiados por las falsedades, en virtud del principio de eficacia del voto.

Al respecto, se tiene que, siendo el CNE una comisión escrutadora, se imponía la aplicación del procedimiento de incineración de votos excedentes y recuento, previsto en el artículo 135 del Código Electoral, lo cual impide admitir la motivación del CNE, fundada en la celeridad, la preclusividad o la indisponibilidad inmediata de las bolsas con los sufragios, circunstancias que debieron preverse y contar con un plan de contingencia que permitiera proceder como lo dispone la ley electoral.

En tales condiciones, aplicados los criterios desarrollados a lo largo de esta providencia, el estudio integral de las pruebas arrojó los siguientes resultados:



Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

| CIRCUNSCRIPCIÓN | | NO CNE | | | | CNE | | | TOTAL |
|-----------------|---------------|-----------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|----------------|---------|
| | | EXCLUIDAS | INEXISTENTES | JUSTIFICADAS | INJUSTIFICADAS | INEXISTENTES | JUSTIFICADAS | INJUSTIFICADAS | |
| 1 | BOGOTÁ D.C. | | 3.666 | 261 | 252 | 10.077 | 2.254 | 242 | 16.752 |
| 2 | ANTIOQUIA | | 3.450 | 234 | 250 | 6.219 | 2.995 | 1.284 | 14.432 |
| 3 | VALLE | 14 | 3.437 | 278 | 186 | 5.866 | 2.514 | 722 | 13.017 |
| 4 | ATLÁNTICO | | 2.973 | 838 | 442 | 1.991 | 1.904 | 463 | 8.611 |
| 5 | BOLÍVAR | 1 | 3.173 | 361 | 209 | 1.439 | 2.768 | 615 | 8.566 |
| 6 | SANTANDER | 4 | 2.307 | 202 | 134 | 2.666 | 1.692 | 294 | 7.299 |
| 7 | CUNDINAMARCA | | 1.662 | 128 | 147 | 3.516 | 1.388 | 161 | 7.002 |
| 8 | CÓRDOBA | | 2.194 | 226 | 125 | 918 | 1.458 | 399 | 5.320 |
| 9 | NORTE DE SANT | | 1.352 | 117 | 61 | 1.493 | 1.018 | 512 | 4.553 |
| 10 | MAGDALENA | 1 | 1.305 | 212 | 191 | 808 | 1.021 | 468 | 4.006 |
| 11 | NARIÑO | 12 | 747 | 103 | 67 | 1.502 | 1.031 | 313 | 3.775 |
| 12 | TOLIMA | 12 | 824 | 75 | 83 | 1.129 | 1.029 | 238 | 3.390 |
| 13 | CESAR | | 888 | 78 | 79 | 867 | 827 | 475 | 3.214 |
| 14 | BOYACÁ | | 639 | 81 | 65 | 1.427 | 828 | 137 | 3.177 |
| 15 | LA GUAJIRA | 2 | 794 | 150 | 116 | 414 | 1.098 | 494 | 3.068 |
| 16 | RISARALDA | 3 | 564 | 149 | 19 | 1.167 | 896 | 115 | 2.913 |
| 17 | CHOCÓ | | 764 | 222 | 48 | 607 | 899 | 187 | 2.727 |
| 18 | HUILA | | 714 | 95 | 28 | 872 | 735 | 51 | 2.495 |
| 19 | CALDAS | | 665 | 60 | 77 | 1.023 | 369 | 113 | 2.307 |
| 20 | SUCRE | 5 | 1.041 | 65 | 71 | 442 | 398 | 261 | 2.283 |
| 21 | CAUCA | | 490 | 111 | 60 | 776 | 751 | 79 | 2.267 |
| 22 | META | | 228 | 62 | 27 | 1.075 | 453 | 40 | 1.885 |
| 23 | QUINDÍO | 1 | 186 | 35 | 29 | 617 | 150 | 65 | 1.083 |
| 24 | CASANARE | | 256 | 10 | 3 | 320 | 112 | 12 | 713 |
| 25 | CAQUETÁ | | 200 | 10 | 10 | 275 | 139 | 35 | 669 |
| 26 | PUTUMAYO | | 122 | 21 | 11 | 275 | 141 | 11 | 581 |
| 27 | ARAUCA | | 194 | 15 | 1 | 152 | 145 | 13 | 520 |
| 28 | CONSULADOS | | 415 | 0 | 38 | 2 | 0 | 1 | 456 |
| 29 | VICHADA | | 85 | 62 | 2 | 28 | 177 | 4 | 358 |
| 30 | AMAZONAS | | 70 | 8 | 3 | 95 | 12 | 11 | 199 |
| 31 | SAN ANDRÉS | | 56 | 18 | 6 | 42 | 58 | 18 | 198 |
| 32 | GUAVIARE | | 41 | 16 | 3 | 54 | 73 | 7 | 194 |
| 33 | GUAINÍA | | 38 | 16 | 2 | 22 | 52 | 5 | 135 |
| 34 | VAUPÉS | | 19 | 1 | 3 | 26 | 9 | 4 | 62 |
| TOTAL | | 41 | 35.559 | 4.320 | 2.848 | 48.202 | 29.394 | 7.849 | 128.227 |

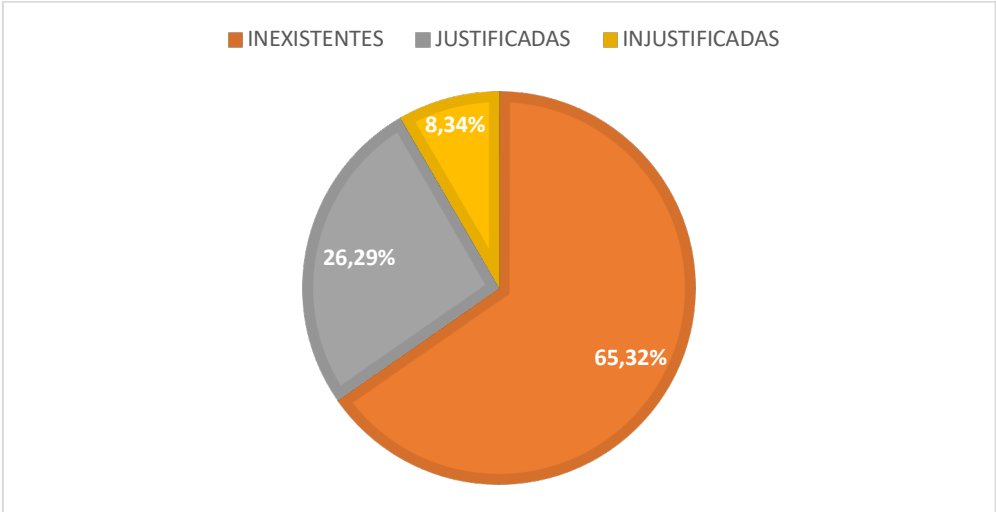
Tabla 3. Resumen de resultados del estudio de los registros demandados.





Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

Al consolidar los resultados anteriores, por categorías, el total de registros quedó con los siguientes porcentajes:



Sobre las diferencias injustificadas, que ascienden a 10.697 registros, equivalentes al 8,34% del total, se realizaron las correcciones procedentes en la votación de los partidos, de acuerdo con los datos de las pestañas correspondientes de las tablas adjuntas. Esta operación arrojó los resultados que se sintetizan a continuación:

| No. | Partido | Votos Iniciales | Votos Finales |
|-------------------|--|-----------------|---------------|
| 1 | PACTO HISTÓRICO | 2.880.254 | 2.879.950 |
| 2 | PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO | 2.238.678 | 2.241.124 |
| 3 | PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO | 2.112.528 | 2.111.673 |
| 4 | COALICIÓN ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA | 1.958.369 | 1.957.977 |
| 5 | PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO | 1.949.905 | 1.949.696 |
| 6 | PARTIDO CAMBIO RADICAL | 1.609.173 | 1.608.987 |
| 7 | PARTIDO DE LA UNIÓN POR LA GENTE "PARTIDO DE LA U" | 1.506.567 | 1.506.397 |
| 8 | COALICIÓN MIRA – COLOMBIA JUSTA LIBRES | 584.806 | 584.516 |
| 9 | FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO | 431.166 | 431.174 |
| 10 | PARTIDO NUEVO LIBERALISMO | 368.345 | 368.345 |
| 11 | ESTAMOS LISTAS COLOMBIA | 115.120 | 115.120 |
| 12 | MOVIMIENTO NACIONAL SECTOR ORGANIZADO DE LA SALUD SOS COLOMBIA | 56.767 | 56.767 |
| 13 | MOVIMIENTO GENTE NUEVA | 37.063 | 37.063 |
| 14 | MOVIMIENTO DE SALVACIÓN NACIONAL | 31.289 | 31.289 |
| 15 | MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO | 12.165 | 12.165 |
| CIFRA REPARTIDORA | | 144.013 | 143.998 |

Tabla 4. Comparativo votación original y con ajustes del fallo.





En particular, se observa que los partidos demandantes aumentaron su votación en una cantidad que no se acerca a la que necesitaban para lograr alterar los resultados:

| Votos necesarios para incidencia | | | |
|----------------------------------|--|----------------------------|--------|
| PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO | | | 47.663 |
| PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO | | | 65.526 |
| Partido | Partido | Votos que Recupera/ Pierde | |
| 1 | Liberal | -855 | |
| 2 | Conservador | 2.446 | |
| 3 | Cambio Radical | -186 | |
| 8 | Partido de la U | -170 | |
| 11 | Centro Democrático | -209 | |
| 19 | Fuerza Ciudadana | 8 | |
| 231 | Coalición MIRA-CJL | -290 | |
| 255 | Coalición Centro Esperanza-Alianza Verde | -392 | |
| 292 | Coalición Pacto Histórico | -304 | |
| 996 | Votos en blanco | -37 | |
| 997 | Votos nulos | -513 | |
| 998 | Votos sin marcar | -315 | |

Tabla 5. Votos recuperados o descontados por partido o coalición.

Con base en lo expuesto, la Sala concluye que las irregularidades comprobadas no producen incidencia en la declaratoria de elección que contiene el acto acusado, es decir, no causan el efecto de cambiar la distribución de la curules de la circunscripción ordinaria del Senado de la República, periodo 2022-2026.

Ante la falta de incidencia de las irregularidades comprobadas en los escrutinios de la elección del Senado de la República, no se accederá a las pretensiones de las demandas acumuladas en este proceso.

Con fundamento en 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,



Demandantes: Juan Camilo Ostos Romero y otros
Demandados: Senadores de la República (2022-2026)
Radicado: 11001-03-28-000-2022-00290-00 (Principal)

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la nulidad de la elección de los senadores de la República, para el período constitucional 2022-2026, declarada por el Consejo Nacional Electoral mediante el formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022.

SEGUNDO: NEGAR la nulidad de los actos administrativos expedidos por el Consejo Nacional Electoral durante los escrutinios del Senado de la República, que fueron objeto de demanda.

TERCERO: En firme este proveído, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>