

**ACCION DE NULIDAD ELECTORAL - Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de integración del petitum / DEMANDA ELECTORAL - Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen / SENTENCIA INHIBITORIA - Se encuentra probada la excepción de falta de integración del petitum / NULIDAD ELECTORAL - Elección de Ediles de la localidad de Suba Zona 11**

En el asunto en estudio, el actor, durante el trámite administrativo electoral, omitió presentar las peticiones ante quien era el competente para resolverla, fue por ello, y no por la falta de tiempo como lo afirmó, que la Comisión Escrutadora Distrital la rechazó. La Sala precisa que en virtud de la preclusividad del procedimiento electoral no resulta viable, para las elecciones de Juntas Administradoras Locales, presentar por primera vez la reclamación ante la Comisión Escrutadora Distrital ni impugnar la legalidad de la decisión de rechazo ante esta jurisdicción por incompetencia en sede administrativa. Así, al decidir la Comisión Escrutadora Distrital de Bogotá D.C., en el multicitado auto 030, “que no resulta procedente el estudio de las reclamaciones y solicitudes elevadas” en razón a la extemporaneidad con que el accionante presentó, con el propósito de agotar el requisito de procedibilidad, en sede administrativa electoral la “reclamación” referente a todos los reproches con los que estructura la demanda de la referencia, creó una decisión administrativa, que se reitera, el actor debió demandarla junto con el acto que declaró la elección de los Ediles de la Localidad de Suba Zona 11 de Distrito Capital, a fin de solicitar dicha nulidad electoral puesto que haber establecido la citada autoridad electoral que no era competente para abordar dicho trámite, hace necesario que la proposición jurídica que sea sometida al control de constitucionalidad y legalidad ante el juez contencioso electoral, contenga los dos actos administrativos indicados. Así, sería improcedente practicar tal examen de legalidad y constitucionalidad al acto que declara la elección cuestionada, sin la decisión de la autoridad administrativa electoral, porque la presunción de legalidad, que emana del principio de legalidad, abriga por igual a los dos actos. Por tanto, como la decisión administrativa es una sola, la decisión judicial debe recaer sobre su integridad, y no sobre una parte, porque esa hipótesis, además de ser contraria a derecho, podría conducir a serios inconvenientes a la hora de hacer efectivos los fallos judiciales. La consecuencia que apareja la omisión que se ha venido examinando por la Sala, que está vinculada a la aptitud formal de la demanda, toda vez que el artículo 138 del C.C.A., se integra a uno de los elementos fundamentales de ese libelo como es “lo que se demanda” (Art. 137.2 *Ibidem*), es que el operador jurídico no pueda emitir fallo de fondo sobre el acto demandado, pues como se dijo, para ello se requiere que el accionante extienda la pretensión anulatoria a la decisión o decisiones que la autoridad electoral haya expedido en el ejercicio del trámite administrativo electoral. De otro lado, si bien el actor en las pretensiones de la demanda estimó que “son nulos de pleno derecho todos los actos administrativos inmersos en el acto que se demanda”, éste no demandó el Auto 030 de 2011 expedido por la Comisión Escrutadora Distrital pues el único auto acusado fue el que declaró la elección de los Ediles de la Localidad de Suba Zona 11 de Distrito Capital para el período 2012 - 2015, lo que permite concluir que no integró en debida forma el petitum de la demanda. Por lo expuesto, advierte la Sala que la excepción de inepta demanda por falta de integración del petitum está llamada a prosperar en razón a que el actor no incorporó en la misma, como acto acusado conjuntamente con el que declaró la elección, el Auto 030 de 2011 expedido por la Comisión Escrutadora Distrital. Por lo tanto, se revocará la sentencia de primera instancia, para en su lugar, declarar probada de oficio esta excepción e inhibirse de pronunciarse de fondo.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la correcta integración del petitum, Sentencia de 9 de septiembre de 2013, Rad. 25000232400020120007501, M.P: Alberto Yepes Barreiro, Sección Quinta.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013)**

**Radicación número: 25000-23-31-000-2012-00052-02**

**Actor: IVAN DIAZ TAMAYO**

**Demandado: EDILES DE LA LOCALIDAD DE SUBA ZONA 11**

*Procede la Sala a decidir el recurso de apelación que presentó el señor Iván Díaz Tamayo por intermedio de apoderado judicial contra la sentencia del 23 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera -Subsección "B", que negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral que instauró contra el acto que declaró la elección de los Ediles de la Junta Administradora Local de Suba de Bogotá D.C. para el período 2012-2015.*

**I. ANTECEDENTES.**

**1.- PRETENSIONES.-**

*El señor Iván Díaz Tamayo, por medio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral solicitó:*

*"1-. Que se anule el acto que declaró la elección efectuada y expedida por la comisión escrutadora distrital de la Registraduría Distrital de Bogotá de fecha 26 de noviembre de 2011, "Por medio del cual se declara la elección de los EDILES DE LA JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LA LOCALIDAD DE SUBA del Distrito Capital de Bogotá D.C., para el periodo 2012-2015 (...)"*

*2-. Que, como consecuencia de la decisión anterior se ordene la cancelación de las credenciales otorgadas a los EDILES DE LA JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL ZONA 11 - SUBA - de Bogotá D.C.*

**3-** Que, como secuela de las anteriores determinaciones son nulos de pleno derecho todos los actos administrativos inmersos en el acto que se demanda y que se identifican en el acápite de los hechos de este libelo.

**4-** Que, como derivación de las pretensiones adoptadas son nulos, todos los registros electorales de los jurados de votación y los documentos que, con posterioridad a éstos se elaboraron (sic) que se mencionan en (sic) acto acusado, por presentarse el artículo 223 numeral 2 modificado por el artículo 17 de la Ley 62 de 1998 que dice a la letra (...): **“CAUSALES DE NULIDAD: Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos: 1º...2º cuando aparezca que el registro es falso o apócrifo, o falsos apócrifos los elementos que hayan servido para su formación...”** y que a continuación relaciono:

**4-A.** Las siguientes mesas presentan APOCRIFICIDAD POR CONTENER DATOS INEXACTOS ENTRE LOS E-14 Y LOS E-24, como se demuestra en las mesas en las pruebas sobre estas mesas.

NUMERO	ZONA	PUESTO	MESA
1	11	4	2
2	11	5	14
3	11	5	27
4	11	5	40
5	11	5	41
6	11	6	20
7	11	6	23
8	11	7	8
9	11	7	10
10	11	8	6
11	11	8	34
12	11	8	53
13	11	13	9
14	11	13	14
15	11	16	19
16	11	17	40
17	11	21	1
18	11	21	7
19	11	21	9
20	11	22	35
21	11	31	2
22	11	31	3
23	11	31	35
24	11	31	41
25	11	31	45
26	11	32	13
27	11	32	15
28	11	34	15
29	11	36	4
30	11	36	32
31	11	37	2

**4. b-.** Las mesas que a continuación se relacionan presentan carecen (sic) de los E-14 O E-24 y en otros estos aparecen mutilados.<sup>1</sup>

**5-.** Que, como derivación de las decisiones adoptadas, son nulos todos los registros electorales de los jurados de votación y los documentos que, con posterioridad a éstos se elaboraron (sic) que se mencionan en acto acusado, por presentarse la causal del artículo 223 numeral 3 modificado por el artículo 17 de la Ley 62 de 1998 que dice a la letra (...): **“CAUSALES DE NULIDAD: Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos: 1º ... 2º... 3º Cuando aparezcan que las actas han sufrido alteraciones sustanciales en lo escrito, después de firmadas por los miembros de la corporación que la expide. ...”** y que a continuación se relaciono:

Las siguientes mesas presentan en las actas E-14 tachaduras o enmendaduras artículo 223-3

NUMERO	ZONA	PUESTO	MESA
1	11	5	37
2	11	5	38
3	11	5	52
4	11	6	38
5	11	26	1
6	11	32	16

**6-.** Que, como secuela de las anteriores se ordene el traslado de todos los documentos electorales relacionados con la elección de los EDILES de la JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL ZONA 11 - SUBA en el Distrito Capital de Bogotá y ponerlos a disposición del magistrado que por reparto le correspondiere debiendo incluir las tarjetas electorales y los formularios E-2, E-11, E-12, E-14, E-17, E-19, E-20, E-24 y E-26, LAS CORRESPONDIENTES ACTAS DE ESCRUTINIO DE LAS MESAS SOLICITADAS.

**7-.** Que, como consecuencia de las decisiones anotadas anteriormente, se ordene la realización de un nuevo escrutinio y se haga la correspondiente declaración de EDILES DE LA JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LA ZONA 11 -SUBA- de BOGOTA DISTRITO CAPITAL para el periodo legal 2012-2015”.

## **2.- FUNDAMENTO FACTICO.-**

El apoderado judicial del accionante sustentó las pretensiones en los siguientes **hechos**, que la Sala sintetiza así:

1. El 30 de octubre de 2011 se celebraron las elecciones para Gobernadores, Asambleas Departamentales, Alcaldes, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales para el período 2012-2015.

<sup>1</sup> Frente a esta censura el actor relaciona 592 mesas, que se encuentran visible en los folios 3 a 15

2. El actor presentó “reclamación” el 21 de noviembre de 2011 ante la Comisión Escrutadora Distrital de Bogotá, pues estimó que existían inconsistencias en los resultados de votación la circunscripción de la Localidad 11 - Suba de Bogotá D. C.,<sup>2</sup> la cual mediante auto No. 30 del 23 de noviembre de 2011, fue rechazada, a su juicio en razón del corto tiempo para resolverla y declarar la elección, así mismo, indicó que con tal acto administrativo quedó agotado el requisito de procedibilidad.

3. Que de acuerdo con las mesas relacionadas en la demanda<sup>3</sup>, “los resultados que aparecen en el E-26 no son reales” pues los formularios E-14 o E-24 no existen o están incompletos. Por lo que hay apocrificidad o falsedad en el acto de elección.

4. Que las siguientes mesas presentan en las actas E-14 tachaduras o enmendaduras artículo 223-3 del C.C.A.:

NUMERO	ZONA	PUESTO	MESA
1	11	5	37
2	11	5	38
3	11	5	52
4	11	6	38
5	11	26	1
6	11	32	16

5. Que estos documentos electorales perdieron la cadena de custodia, al ser manipulados los resultados por personas ajenas en detrimento de los demás candidatos.

### 3.- NORMAS VIOLADAS.-

El actor manifiesta que las siguientes son las normas que transgredió el acto de elección:

- **De la Constitución Política:** artículos 1, 2, 13, 29, 41 numeral 1º, 237 y 265.

---

del expediente.

<sup>2</sup> Se precisa que del libelo de la demanda no se advierten las inconsistencias a las que se refiere el actor.

<sup>3</sup> Las 592 mesas relacionadas en los folios 18 a 31.

- **Acto Legislativo 01 de 2009** “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”
- **Código de Procedimiento Civil:** artículos 174, 175, 176, 177 y 181.

#### **4.- CONCEPTO DE LA VIOLACION.-**

*Estimó que la Comisión Escrutadora Distrital, al no darle trámite a la reclamación presentada violó los artículos 1, 2, 13, 29, 41 numeral 1º, 237 y 265 de la Constitución. Y que, al no permitir la revisión de manera correcta de los documentos electorales, permitió que se beneficiaran algunos candidatos<sup>4</sup>, transgrediendo las funciones constitucionales establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2009.<sup>5</sup>*

*Además, que la Comisión Escrutadora Distrital violó los artículos 174, 175, 176, 177 y 181 del Código de Procedimiento Civil porque no tuvo en cuenta las pruebas aportadas en la reclamación frente al aumento injustificado de votos entre los formularios E-14 y E-24.*

#### **5.- TRAMITE EN PRIMERA INSTANCIA.-**

*La demanda se presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y fue inadmitida por auto de 19 de enero de 2012, por no acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción electoral.*

*El 1º de febrero de 2012 el a-quo rechazó la demanda en razón a que consideró que el escrito aportado por el demandante para subsanar la demanda no constituye requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción administrativa.*

*El 10 de febrero de 2012 el actor interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la anterior decisión. El recurso de reposición fue rechazado y el de apelación concedido mediante auto del 15 de febrero de 2012, y resuelto mediante providencia de 5 de marzo del 2012, por la Sección Quinta del Consejo*

---

<sup>4</sup> *Se precisa que del libelo de la demanda no se advierten cuáles son los candidatos a los que se refiere el actor.*

<sup>5</sup> *“Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”*

de Estado que revocó la citada decisión del 1º de febrero de 2012. El 27 de marzo de 2012 el a-quo admitió la demanda.

#### **6.- CONTESTACION DE LA DEMANDA.-**

Según el auto de 27 de abril de 2012 que decreta pruebas, visible a folio 189 del expediente, “admitida y notificada la demanda, se observa que no se presentó contestación alguna”.

#### **7.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN PRIMERA INSTANCIA.-**

El Procurador 135 Judicial II Administrativo solicitó denegar las pretensiones de la demanda. Indicó que la no coincidencia de los formularios E-14 y E-24 no implica necesariamente la nulidad del acto que declara la elección. Además, que no basta para la estructuración de la causal de nulidad por registro falso, la sola diferencia entre los guarismos de dichos documentos electorales pues como lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, es necesario que el impugnante de la legalidad de la elección demuestre la ausencia de justificación en la divergencia objeto de debate.

Finalmente, frente a los errores aritméticos que aduce el actor que se presentaron en algunas mesas de votación, en criterio del Ministerio Público son constitutivos de causal de reclamación y no de nulidad.

#### **8.- LA SENTENCIA APELADA.-**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección “B” profirió sentencia el 17 de mayo de 2012, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda. Sostuvo que:

- Frente a la “apocrificidad por existir datos inexactos entre los formularios E-14 y E-24” indicó que según el examen realizado a las mesas relacionadas en la demanda, 27 de ellas presentaban diferencias sin existir justificación, ya que en las actas no obran recuentos de votos por reclamaciones, configurándose la causal de nulidad establecida en el numeral 2º del artículo 223 del C.C.A.

*Sin embargo, el Tribunal al realizar nuevamente los cálculos para obtener la cifra repartidora y la correspondiente asignación de curules advirtió que no existió afectación de éstas, puesto que las diferencias numéricas entre los formularios E-14 y E-24 no tienen la incidencia para modificar los resultados electorales, por tal motivo, el cargo no prosperó.*

- *En relación con el reproche referente a la carencia en “algunas mesas de votación de los formularios E-14 o E-24,” o que los mismos están “mutilados o incompletos o alterados, por contener tachaduras o enmendaduras”, sostuvo el Tribunal que al verificar las actas de escrutinio se encontró que en el puesto 25, mesas 7, 8, 13 y 19 de la zona 11, los formularios E-14 JAL no se hallaban dentro del sobre respectivo, pero sí dentro de la bolsa destinada para su recaudo, razón por la cual sí se realizó el escrutinio con fundamento en el documento electoral precedente.*

*Así mismo, consideró que en las actas de votación se encontró que en el puesto 1 mesa 124, puesto 25 mesas 12, 35 y 40 y el puesto 27 mesa 65, todas de la zona 11, “si bien cuando se abrieron los sobres y las bolsas no se encontraban los formularios E-14 JAL, se suspendieron los escrutinios para oficiar a la Registraduría, y una vez se allegaron, se realizaron sin novedad”.*

*Además, que de conformidad con las constancias de la Comisión Escrutadora E-23 se pudo establecer que los formularios E-14 y E-24 se encontraban en buen estado, por lo que procedió a realizar los escrutinios. En consecuencia, consideró el a-quo que tal cargo tampoco estaba llamado a prosperar.*

#### **9.- RECURSO DE APELACION.-**

*El señor Iván Díaz Tamayo, por intermedio de apoderado judicial, presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida el 23 de agosto de 2012 por la Sección Primera Subsección “B” Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sostuvo que se opone “enfáticamente a los argumentos del fallador de primera instancia” pues “no se tuvieron en cuenta elementos, alteración de votos, y documentos que por tachaduras y enmendaduras o falta de firmas carecen de legalidad y por ende esta invalidez de los mismos MUTA LOS RESULTADOS”.*



Frente a la "APOCRIFICIDAD POR CONTENER DATOS INEXACTOS ENTRE LOS E-14 Y LOS E-24" manifestó que el Tribunal a-quo al realizar los estudios en las mesas, cometió un error al reajustar los votos que le figuraban en aumento o en disminución a cada partido o candidato, pues en su criterio, el acto demandado - elección de la Junta de Acción Comunal de la Zona 11 Suba de la ciudad de Bogotá D. C.- sí muta el resultado de forma tal que el demandado obtiene curul.

Estimó frente al citado reproche que en las siguientes mesas que fueron objeto de estudio en la primera instancia, existieron las siguientes inconsistencias:

**"PUESTO 4 MESA 2 DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURAN DOS VOTOS MAS (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24 Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA (sic).**

**PUESTO 5 MESA 14 DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURAN DOS VOTOS MAS (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24 Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA (sic).**

**PUESTO 5 MESA 27 DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA UN VOTOS (sic) MAS (sic) AL PARTIDO MIRA CUANDO NO EL (sic) RESULTADO EN EL E-14 ES DIFERENTE SITUACION (sic) LA CUAL NO FUE OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.**

**PUESTO 5 MESA 41 DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA UN VOTOS (sic) MAS (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24 Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA (sic).**

**PUESTO 6 MESA 20 DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA UN VOTO MAS (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24 Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA (sic).**

**PUESTO 7 MESA 10** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-24 **A FAVOR DEL PARTIDO POLO DEMOCRATICO** (sic) **ALTERNATIVO** VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-14 Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA (sic), en esta mesa existe una inexactitud con los resultados transcritos en la sentencia pues cuando transcriben los resultados digitan los resultados de la mesa 23 ha (sic) sabiendas que la demandada fue la mesa 20.

**PUESTO 8 MESA 6** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, SITUACION (sic) ESTA QUE SEGUN (sic) LA COMISION ESCRUTADORA QUE NO TIENE NINGUNA NOVEDAD, CUANDO CON LOS COUMENTOS (sic) ELECTORALES SE DEMUETSRA (sic) QUE SI EXISTE NOVEDAD Y QUE ES EN PERJUICIO DE MI REPRESENTADO.

**PUESTO 6 MESA 20** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA, SUMANDO A QUE HABLA QUE EL E-14 SE ENCUENTRA TOTALIZADO SITUACION (sic) QUE ES CONTRARIA A LA REALIDAD Y QUE DEBE SER TENIDA EN CUENTA PARA LA VALORACION (sic) DE LOS RESULTADOS ELECTORALES.

**PUESTO 6 MESA 20** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA, SUMANDO A QUE HABLA QUE EL E-14 SE ENCUENTRA TOTALIZADO SITUACION (sic) QUE ES CONTRARIA A LA REALIDAD Y QUE DEBE SER TENIDA EN CUENTA PARA LA VALORACION (sic) DE LOS RESULTADOS ELECTORALES. (sic)

**PUESTO 13 MESA 9** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURAN **DOS VOTOS MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 13 MESA 14** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL

TOTAL DEL E-14 A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 16 MESA 19** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURAN **DOS VOTOS MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, TAMBIEN (sic) FIGURAN 2 VOTOS MAS (sic) PARA EL PIN 3 VOTOS MAS (sic) PARA CAMBIO RADICAL Y 2 VOTOS PARA EL PARTIDO DE LA U EN EL E-24 VOTOS QUE ESTOS PARTIDOS CONFORME AL E-14 NO TIENEN, PERO DE IGUAL MANERA NO EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 17 MESA 40** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURAN **DOS VOTOS MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 21 MESA 1** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, PERO SITUACION (sic) QUE CAUSA GRAN SOSPECHA ES QUE AL PARTIDO CAMBIO RADICAL LE APARECE A UN CANDIDATO CON 11 VOTOS Y EL RESULTADO DE E-14 Y 1-24 (sic) NO CUADRA CON LA VOTACION (sic) TOTAL DEL GRUPO POLITICO (sic), CASO ESTE QUE NO FUE OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 21 MESA 79** DICE LA COMISION (sic) ESCRUTADORA QUE EN ESTA MESA TUVO QUE HACER UN RECONTEO TOTAL DE VOTOS DE MANERA OFICIOSA POR QUE (sic) APARECIERON 20 VOTOS MAS (sic) DE LOS CONSIGNADOS EN EL E-11, POR LO QUE ESTA MESA CARECIA (sic) DE SUSTENTO DE LEGALIDAD Y LA COMISION ESCRUTADORA DEBIO ANULARLA EN SU TOTALIDAD PERDIENDO (sic) VOTOS (sic) LOS PARTIDOS Y POR ENDE REDUCIENDO LA CIFRA REPARTIDORA, PUES OBSERVAMOS PARTIDO CONSERVADOR PIERDE 8 VOTOS, PROGRESISTAS PIERDE 21 VOTOS, CAMBIO RADICAL PIERDE 16 VOTOS, MIRA PIERDE 93 VOTOS, EL POLO DEMOCRATICO (sic) pierde 5 VOTOS, PARTIDO DE LA U PIERDE 19 VOTOS, PARTIDO VERDE PIERDE 19 VOTOS, PARTIDO ALIANZA INDEPENDIENTE PIERDE UN VOTO, MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS PIERDE 2 VOTOS, PARTIDO LIBERAL PIERDE 11 VOTOS, lo anterior en vista de la apocrifidad presentada en un aumento o

existencia de votos contabilizados de mas (sic) del 10% en votos respecto del E-11, pues en esta mesa votaron menos de 220 personas y conforme al E-14 aparecen 253 votos, sumando a que la comisión escrutadora no informo (sic) como subsano (sic) esta irregularidad, situación que genera que el resultado sea apócrifo o falso.

**PUESTO 21 MESA 9** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURAN **CINCO VOTOS MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y OTROS PARTIDOS CAMBIO RADICAL APARECE CON 15 VOTOS Y MIRA CON 41 VOTOS Y EL PARTIDO DE LA U CON 15 VOTOS AUMENTADOS EN EL E-24 RESULTADOS ESTOS QUE DEBEN PERDER ESTOS PARTIDOS E IGUAL DICE LA COMISION (sic) ESCRUTADORA COMO SIEMPRE QUE NO EXISTE NOVEDAD.

**PUESTO 22 MESA 35** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y EN EL E-24 APARECEN 5 VOTOS MAS (sic) A FAVOR DEL PARTIDO DE LA U VOTOS QUE DEBEN RESTARSE, Y OTRA VEZ FIGURA LA PALABRA SIN NOVEDAD POR PARTE DE LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 31 MESA 2** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS (sic) QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 31 MESA 35** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS (sic) QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 31 MESA 41** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURAN **CINCO VOTOS MAS** (sic) EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR** VOTOS (sic) QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y A LOS PROGRESISTAS LE FIGURA UN VOTA (sic) MAS (sic) EN EL E-24 SITUACION (sic) QUE NO ES ACORDE CON EL E-14 DE ESTA MESA , PRESNTANDOSE (sic) COMO EN TODAS LA MESAS NARRADAS LA PALABRA QUE NO HAY NOVEDAD POR PARTE DE LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 31 MESA 45** DICE LA COMISION (sic) ESCRUTADORA QUE EN ESTA MESA TUVO QUE HACER UN RECONTEO TOTAL DE VOTOS DE

LOS CONSIGNADOS EN EL E-11, POR LO QUE ESTA MESA CARECIA DE SUSTENTO DE LEGALIDAD Y LA COMISION ESCRUTADORA DEBIO (sic) ANULARLA EN SU TOTALIDAD PERDIENDO (sic) VOTOS (sic) TODOS LOS PARTIDOS Y POR ENDE REDUCIENDOSE LA CIFRA REPARTIDORA, PUES OBSERVAMOS **PARTIDO CONSERVADOR PIERDE 7 VOTOS, PROGRESISTAS PIERDE 25 VOTOS, CAMBIO RADICAL PIERDE 5 VOTOS, EL PIN PIERDE 3 VOTOS, MIRA PIERDE 5 VOTOS, EL POLO DEMOCRATICO (sic) PIERDE 10 VOTOS, PARTIDO DE LA U PIERDE 10 VOTOS, PARTIDO VERDE PIERDE 13 VOTOS, PARTIDO ALIANZA INDEPENDIENTE PIERDE 1 VOTO, MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS PIERDE 1 VOTO, PARTIDO LIBERAL PIERDE 7 VOTOS**, lo anterior en vista de la apocrifidad presentada en un aumento o existencia de votos contabilizados de mas (sic) del 10 % en votos respecto del E-11, sumado a que la comisión escrutadora no informo (sic) como subsano (sic) esta irregularidad, situación que genera que el resultado sea apócrifo o falso.

**PUESTO 32 MESA 13** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA LAS DIFERENCIAS ENTRE E-14 Y E-24 SON AUMENTADAS A FAVOR DE TODOS LOS PARTIDOS DEBIENDO TODOS PERDER ESAS CANTIDADES **PARTIDO CONSERVADOR PIERDE 5 VOTOS, PROGRESISTAS PIERDE 6 VOTOS, CAMBIO RADICAL PIERDE 5 VOTOS, EL PIN PIERDE 1 VOTO, MIRA PIERDE DOS VOTOS, EL POLO DEMOCRATICO (sic) PIERDE 1 VOTO, PARTIDO DE LA U PIERDE 12 VOTOS, PARTIDO VERDE PIERDE 3 VOTOS, PARTIDO LIBERAL PIERDE 13 VOTOS**, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA

**PUESTO 32 MESA 15** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS (sic)** EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS (sic)** QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA.

**PUESTO 32 MESA 15** DICE LA SENTENCIA QUE NO EXISTE NOVEDAD, PERO OBSERVAMOS QUE ACA (sic) FIGURA **UN VOTO MAS (sic)** EN EL TOTAL DEL E-14 **A FAVOR DEL PARTIDO CONSERVADOR VOTOS (sic)** QUE NO APARECEN EN EL E-24, Y MENOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A ESTA SITUACION (sic) POR LA COMISION (sic) ESCRUTADORA. (sic)”

*Estimó que tales inconsistencias entre los formularios E- 14 y E-24 ratifican que se encuentra probado que dichos documentos electorales presentan apocrifidad en su contenido y mutan la realidad electoral.*

*En relación con la carencia de los formularios E-14 o E-24 y que otros aparecen “mutilados o incompletos”, argumentó que las mesas presentan apocrificidad puesto que en la sentencia se afirmó que “Así mismo, en las actas se encontró que en relación con el puesto 1 mesa 124, puesto 25 mesas 12, 35 y 40 y el puesto 27 mesa 65, si bien cuando las comisiones abrieron los sobres y las bolsas NO SE ENCONTRARON LOS FORMULARIOS E-14 JAL, SE SUSPENDIERON LOS ESCRUTINIOS PARA OFICIAR A LA REGISTRADURIA, (...)”, lo que comprueba la falta de los formularios E-14, o que los documentos y que la información electoral estaba incompleta.*

*Sostuvo que cuando los documentos electorales se encuentran en un sitio diferente, no tienen ninguna validez electoral en razón a que es alterada su custodia, lo que conduce a que carezcan de sustento legal.*

*Frente a la “APOCRIFICIDAD POR TACHADURAS, ENMENDADURAS O BORRONES DE LOS FORMULARIOS E-14”, afirmó que la causal encuentra sustento en la sentencia, pues el a-quo encontró documentos electorales en mal estado, con tachaduras, borrones, situación que nunca fue manifestada por la Comisión Escrutadora Auxiliar y que, en su criterio, esto se presentó en las mesas que relacionó en los folios 345 a 347 del expediente.*

*Como cargo adicional al escrito de la demanda precisó que el formulario E-14 del puesto 25 mesa 15 no tiene las firmas necesarias para su validez.*

*Finalmente, a manera de conclusión indicó que la sentencia recurrida manifestó enfáticamente que existe apocrificidad; por lo tanto, a su juicio, tal situación sí muta la verdad electoral.*

#### **10.- TRAMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.-**

*El recurso de apelación se admitió por auto de 3 de diciembre de 2012, en el cual se dispuso la fijación en lista para que las partes alegaran de conclusión. Igualmente, se ordenó notificar personalmente al Ministerio Público para que rindiera su concepto.*

#### **11.- ALEGATOS DE LAS PARTES.-**

Según el informe secretarial visible a folio 381 del expediente se advierte que “durante el término de fijación en listas y el traslado a las partes para alegar no hubo manifestación alguna”.

## **12.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA.-**

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, antes de referirse al fondo de la apelación, interpuso las siguientes excepciones previas:

- **Ineptitud de la demanda - La pretensión de la demanda de nulidad electoral no comprendió todos los actos que se han debido demandar.**

Manifestó que el juez de primera instancia cometió un error, al decidir de fondo y no declarar de manera oficiosa la excepción de inepta demanda, puesto que el auto No. 30 del 23 de noviembre de 2011 proferido por la Comisión Escrutadora Distrital, por medio del cual se rechazaron las reclamaciones presentadas por el demandante y otros ciudadanos relacionadas con las elecciones de las diferentes Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital realizadas el 30 de octubre de 2011, también debió ser demandado, en cuanto a la JAL de Suba, junto con el acto que declaró la elección, situación que torna en inepta la demanda.

- **Las causales de reclamación no se pueden proponer como causal de nulidad de la elección.**

Estimó que la ausencia de mínimo dos firmas en los E-14 se encuentra regulado en el artículo 192 del Código Electoral como causal de reclamación en el proceso administrativo electoral, y es un aspecto que no puede reclamarse en sede judicial, como lo hizo el actor. Además, que dicho cargo no fue propuesto en el escrito de la demanda, sino en la apelación. Por lo tanto, no puede ser tenido en cuenta en esta instancia.

Por otra parte, alegó que “lo que atañe con las tachaduras, enmendaduras y repisados hallados en los registros”, no son anomalías que per se constituyan la causal de nulidad del numeral 2º del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo.

*Finalmente, solicitó que “los cargos que se relacionan en la demanda como tachaduras, enmendaduras y borrones en los formularios E-14, así como la ausencia de firmas de estos documentos, no deben ser objeto de análisis alguno”.*

*En relación con los argumentos de fondo de la apelación conceptuó:*

- **Primer cargo: “Nulidad de la elección por falsedad por contener datos inexactos entre los formularios E-14 y E-24 - Diferencias entre los formularios E-14 y E-24”**

*Sostuvo, que al confrontar el estudio elaborado por el a-quo donde se establecen diferencias en 27 de las mesas denunciadas por el actor, la impugnación y las operaciones aritméticas orientadas a determinar la votación total cada uno de los partidos y candidatos para poder adjudicar las curules por medio de la cifra repartidora, se concluyó, que estos resultados no afectan la legalidad del acto demandado, pues no generan alteración alguna del resultado final, por tal motivo el argumento de la apelación no está llamado a prosperar.*

- **Segundo cargo: Nulidad de la elección por falsedad por carencia de los formularios E-14**

*Afirmó, que el actor al buscar la prosperidad de las pretensiones, desestimó lo que en realidad sucedía en el escrutinio, pues no tuvo en cuenta que los miembros de las comisiones escrutadoras al no tener los documentos electorales necesarios para realizar el escrutinio, lo suspendieron para solicitar a la Registraduría tal información, procedimiento que es ajustado a la Ley, de conformidad con el artículo 165 del Código Electoral.*

*Por lo anterior, teniendo en cuenta el estudio realizado por el Tribunal el cargo propuesto por el actor resulta infundado, pues si bien es cierto los E-14 no se encontraban en la bolsa correspondiente a las mesas relacionadas, esto no significa que el escrutinio se realizó sin contar con tales formularios, pues los mismos fueron solicitados a los funcionarios de la Registraduría, entidad en la que reposa copia de dicho documento electoral.*

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1.- COMPETENCIA. -**



*Esta Sala es competente para conocer y decidir en segunda instancia la demanda de la referencia, por así disponerlo el artículo 129 del C.C.A., modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998, y el Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.*

## **2.- DE LA PRUEBA DEL ACTO DE ELECCION ACUSADO.-**

*La elección de Ediles de la Junta Administradora Local de Suba Zona 11 de Bogotá D.C., período constitucional 2012-2015, se acreditó con copia auténtica del E-26 JAL de 26 de noviembre de 2011, expedida por la Comisión Escrutadora Distrital de la Registraduría Distrital de Bogotá.<sup>6</sup>*

## **3.- CUESTION PREVIA.-**

### **3.1. Cargo nuevo.**

*El apoderado judicial del demandante en el escrito de impugnación, estimó como cargo adicional a los formulados con la demanda, que el acto acusado también transgrede las normas invocadas porque “el formulario E-14 del puesto 25 mesa 15 no tiene las firmas necesarias para su validez”.*

*La Sala precisa que la presente decisión se circunscribirá exclusivamente a pronunciarse sobre los razonamientos en que se funda la impugnación, que tengan correspondencia con los motivos de hecho y de derecho expuestos en libelo de la demanda. Por lo tanto, no se ocupará de resolver el nuevo reproche propuesto por el actor, puesto que tal situación vulneraría el derecho al debido proceso y de contradicción de la parte demandada.<sup>7</sup>*

*Así, la Sala se pronunciará, de manera previa, sobre la posibilidad del Ministerio Público de plantear excepciones en segunda instancia, se analizará si de oficio procede alguna excepción, y en caso de ausencia de éstas se procederá a estudiar los reproches a los que alude el demandante en la apelación: i) diferencia*

---

<sup>6</sup> Visible a folios 39 a 59 del expediente.

<sup>7</sup> Ver sentencias: de 16 de febrero de 2012, M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia, Expediente No.: 20120-00035-00, Actor: Sebastián Fausto Méndez Toloza, demandados: Representantes a la Cámara por la Circunscripción Electoral del Huila; y de 5 de septiembre de 2013, M. P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Expedientes Acumulados Nos.: 2012-00043-01 y otros, Actor: Cristian José Rico Colmenares y otros, demandada: Personera del Municipio de Sogamoso.

entre los formularios electorales E-14 y E-24; ii) los formularios E-14 tenían tachaduras, enmendaduras o se encontraban incompletos o mutilados; y iii) la realización de los escrutinios con fundamento de los formularios E-14 Delegados y no con los E-14 de claveros, censuras que a juicio del impugnante, sí producen cambios en el resultado electoral.

### **3.2. De las excepciones propuestas por el Ministerio Público en segunda instancia.**

El Procurado Séptimo Delegado ante el Ministerio Público propuso como excepciones: i) “Ineptitud de la demanda - La pretensión de la demanda de nulidad electoral no comprendió todos los actos que se han debido demandar”, y que ii) “las causales de reclamación no se pueden proponer como causal de nulidad de la elección.”

La Sala precisa que en segunda instancia y a título de alegatos de conclusión no es la oportunidad válidamente indicada para proponer este tipo de excepciones, puesto que ya es un momento extemporáneo. No obstante, el juez electoral cuando lo advierta puede declararlas de oficio.

### **4.- DE LA FALTA DE INTEGRACION DEL PETITUM.-**

La Sala precisa que si bien el actor en los hechos de la demanda indicó que la “reclamación” presentada ante la Comisión Escrutadora Distrital, el 21 de noviembre de 2011,<sup>8</sup> fue rechazada en el citado auto de 23 de noviembre de ese mismo año en razón al “corto tiempo” que existía entre la presentación de la reclamación y la declaración de la elección, lo cierto es que al analizar el contenido de tal decisión se advierte que el argumento por el cual se dispuso su rechazo, radicó en la falta de competencia de la Comisión Escrutadora Distrital para resolver un asunto, que debió haber sido presentado por primera vez ante la Comisión Escrutadora Auxiliar.

En efecto, la Comisión Escrutadora Distrital de la Registraduría Distrital de Bogotá, en el Auto No. 30 del 23 de noviembre de 2011, en la que decidió de forma conjunta las diferentes “reclamaciones” y “peticiones” presentadas por varios candidatos y testigos electorales contra los escrutinios de distintas Juntas

---

<sup>8</sup> Folios 72 y siguientes del expediente.

*Administradoras Locales del Distrito Capital, entre las que se encontraban las formuladas por el demandante, que valga precisar son las mismas que presentó en la demanda, sostuvo:*

*“(…) entrándose del escrutinio relacionado con las Juntas Administradoras Locales (JAL), el conteo de votos para la elección de ediles se realiza en dos fases: el primer escrutinio que se realiza durante la jornada electoral, corresponde al surtido para los jurados de votación, quienes voto a voto cuentan la votación registrada en la urna, con base en la cual elaboran el Acta de Escrutinio de los Jurados de Votación o formulario E-14, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 135 y 136 del Código Electoral.*

*El segundo escrutinio, lo realizan las comisiones escrutadoras auxiliares, de acuerdo al artículo 8º de la ley 136 de 1994 y a los artículos 163 y 172 del Código Electoral, quienes efectúan los escrutinios que a ellos compete, con base en las actas elaboradas por los jurados de votación E-14, pues así se extrae de los artículos 157 a 174 del Decreto 2241 de 1986, y sólo en el caso de tachaduras, enmendaduras o borriones se procederá al recuento físico y oficioso de los votos de conformidad con lo consagrado en los artículos 163 y 164 del C.E., igualmente en caso de presentarse reclamaciones en dicha instancia corresponde resolverlas a efecto de garantizar la certeza de los datos contenidos en la mencionada acta, tal y como lo prevé el artículo 122 y 192 del C.E.*

*En consecuencia, la competencia para hacer el escrutinio de los votos para los miembros de las Juntas Administradoras Locales, efectuar declaración de elección de Ediles y expedir las credenciales respectivas, recae en la Comisión Escrutadora Auxiliar, competencia que excepcionalmente se puede trasladar a la Comisión Escrutadora Distrital, únicamente en los casos de interposición de recurso de apelación en contra de las decisiones adoptadas por la Comisión Escrutadora Auxiliar al resolver las reclamaciones, la negación de recuento físico de votos o cuando sus miembros no se pongan de acuerdo sobre el particular, pues así se infiere del contenido del artículo 166 del Código Electoral.*

*De acuerdo a lo anterior, no hay duda que los escrutinios electorales son un procedimiento inspirado en el principio de eventualidad o de la preclusión, que en términos generales se surte con base en las actas de las comisiones escrutadoras auxiliares, cuyas decisiones administrativas en firme no pueden ser modificadas discrecionalmente por la Comisión Escrutadora Distrital, y que si bien el artículo 193 del Código Electoral, modificado por la Ley 62 de 1988 artículo 16, autoriza formular por primera vez ante éstas las reclamaciones previstas en el artículo 192 ibídem, ello debe interpretarse a que solo está referida a reclamaciones del escrutinio de votos para el Concejo, pues es en esta instancia en que se expiden las respectivas credenciales, sin que pueda la Comisión Escrutadora Distrital abordar el*

*estudio de decisiones administrativas de instancias inferiores que no hayan sido objeto de apelación, máxime cuando la mayoría de declaratorias de los Ediles ya fue efectuada por las Comisiones Escrutadoras Auxiliares, encontrándose tales decisiones en firme, **concluyéndose entonces, que no resulta procedente el estudio de las reclamaciones y solicitudes elevadas por las personas precedentemente relacionadas** -[entre las que se encuentra el actor], **debiéndose en consecuencia rechazar (...)**" (Negritas fuera del texto original).*

*Así, para la Sala, es evidente que el citado Auto 030 de 2011, expedido por la Comisión Escrutadora Distrital, contiene la decisión de rechazar por falta de competencia la reclamación presentada por el actor en sede administrativa, es decir, que dicho auto también debió ser demandado junto con el que declaró la elección de los Ediles de Suba para el período 2012-2015.*

*La Sala, en sentencia de 25 de agosto de 2011, al referirse a la falta de integración del petitum, precisó:*

*"(...) En cambio, si a esa solicitud [con la que se pretende agotar el requisito de procedibilidad] le sigue la decisión de la autoridad electoral, acogiendo o no lo pedido por el interesado, no solo es claro que el requisito de procedibilidad se ha agotado cabalmente, **sino también que en el proceso de nulidad electoral, además de impugnarse el acto que declara la elección, es imperativo demandar la legalidad de tal decisión administrativa**, pues aunque preceda al acto de elección no puede calificarse como un acto previo o de trámite, como quiera que con el mismo se adoptan decisiones definitivas en torno a irregularidades sucedidas durante las votaciones y los escrutinios.*

*Además de su carácter definitivo, las resoluciones que así profieran las autoridades electorales, gozan del atributo de la presunción de ser legales o conformes al ordenamiento jurídico, presunción iuris tantum que sólo puede removerse haciéndolas objeto del petitum de la acción electoral, y desarrollando en su contra el aspecto formal que debe contener toda demanda dirigida contra actos administrativos, regulado en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., valga decir que "Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación."*

*Por ende, **si al agotarse el requisito de procedibilidad la autoridad electoral profiere actos administrativos decidiendo las irregularidades denunciadas, en el proceso deberá impugnarse tanto el acto de elección, como los actos que despacharon las irregularidades puestas en conocimiento de la autoridad electoral**, con la precisión que lo demandado en el proceso haga parte de lo que fue puesto en conocimiento*

y decidido por las autoridades electorales, ya que de existir casos no contemplados en las peticiones, sobre los mismos no podrá pronunciarse el juez de lo electoral por falta de agotamiento del citado requisito.”<sup>9</sup> (Negrillas fuera del texto original).

Y, en un reciente fallo, de 19 de septiembre de 2013, esta Sección sostuvo que:

**“(…) en los casos en que se impugnen, además del acto de elección, las decisiones administrativas definitivas adoptadas por las autoridades electorales para atender reclamaciones o peticiones encaminadas a agotar el requisito de procedibilidad contemplado en el artículo 237.4 (Adic. A.L. 01/09 Art. 8), o en ejercicio de la facultad de revisión prevista en el artículo 265.4 de la Constitución (Adic. Art. 12 Ib.), es necesario que el petitum de la demanda se integre correctamente (…)”**<sup>10</sup> (Negrillas fuera del texto original).

En el asunto en estudio, el actor, durante el trámite administrativo electoral, omitió presentar las peticiones ante quien era el competente para resolverla, fue por ello, y no por la falta de tiempo como lo afirmó, que la Comisión Escrutadora Distrital la rechazó. La Sala precisa que en virtud de la preclusividad del procedimiento electoral no resulta viable, para las elecciones de Juntas Administradoras Locales, presentar por primera vez la reclamación ante la Comisión Escrutadora Distrital ni impugnar la legalidad de la decisión de rechazo ante esta jurisdicción por incompetencia en sede administrativa.

Así, al decidir la Comisión Escrutadora Distrital de Bogotá D.C., en el multicitado auto 030, **“que no resulta procedente el estudio de las reclamaciones y solicitudes elevadas”** en razón a la extemporaneidad con que el accionante presentó, con el propósito de agotar el requisito de procedibilidad, en sede administrativa electoral la “reclamación” referente a todos los reproches con los que estructura la demanda de la referencia, creó una decisión administrativa, que se reitera, el actor debió demandarla junto con el acto que declaró la elección de los Ediles de la Localidad de Suba Zona 11 de Distrito Capital, a fin de solicitar dicha nulidad electoral puesto que haber establecido la citada autoridad electoral

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 25 de agosto de 2011. Expedientes acumulados: 110010328000201000045-00 Y 110010328000201000046-00. Demandantes: Sandra Liliana Ortiz Nova y otro. Demandados: Representantes a la Cámara por Boyacá. C.P. Susana Buitrago Valencia.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 9 de septiembre de 2013, Expedientes acumulados: 250002324000201200075-01, 250002324000201200076-01 y 250002324000201200077-01, Demandantes: Eduardo Enrique Llanes Silvera y otros, Demandados: Concejales de Bogotá D.C. C. P. Alberto Yepes Barreiro.

que no era competente para abordar dicho trámite, hace necesario que la proposición jurídica que sea sometida al control de constitucionalidad y legalidad ante el juez contencioso electoral, contenga los dos actos administrativos indicados.

Así, sería improcedente practicar tal examen de legalidad y constitucionalidad al acto que declara la elección cuestionada, sin la decisión de la autoridad administrativa electoral, porque la presunción de legalidad, que emana del principio de legalidad, abriga por igual a los dos actos. Por tanto, como la decisión administrativa es una sola, la decisión judicial debe recaer sobre su integridad, y no sobre una parte, porque esa hipótesis, además de ser contraria a derecho, podría conducir a serios inconvenientes a la hora de hacer efectivos los fallos judiciales.

La consecuencia que apareja la omisión que se ha venido examinando por la Sala, que está vinculada a la aptitud formal de la demanda, toda vez que el artículo 138 del C.C.A., se integra a uno de los elementos fundamentales de ese libelo como es "lo que se demanda" (Art. 137.2 *Ibíd*em), es que el operador jurídico no pueda emitir fallo de fondo sobre el acto demandado, pues como se dijo, para ello se requiere que el accionante extienda la pretensión anulatoria a la decisión o decisiones que la autoridad electoral haya expedido en el ejercicio del trámite administrativo electoral.

De otro lado, si bien el actor en las pretensiones de la demanda estimó que "son nulos de pleno derecho todos los actos administrativos inmersos en el acto que se demanda", éste no demandó el Auto 030 de 2011 expedido por la Comisión Escrutadora Distrital pues el único auto acusado fue el que declaró la elección de los Ediles de la Localidad de Suba Zona 11 de Distrito Capital para el período 2012 - 2015, lo que permite concluir que no integró en debida forma el petitum de la demanda.

Por lo expuesto, advierte la Sala que la excepción de inepta demanda por falta de integración del petitum está llamada a prosperar en razón a que el actor no incorporó en la misma, como acto acusado conjuntamente con el que declaró la elección, el Auto 030 de 2011 expedido por la Comisión Escrutadora Distrital. Por lo tanto, se revocará la sentencia de primera instancia, para en su lugar, declarar probada de oficio esta excepción e inhibirse de pronunciarse de fondo.

Ahora bien, y en gracia de discusión, si el actor hubiera integrado debidamente el petitum de la demanda, sus pretensiones no tendrían vocación de prosperidad porque:

- *En relación con el cargo referente a que los **formularios E-14 tenían tachaduras, enmendaduras o se encontraban incompletos o mutilados**, al ser un reproche que según el artículo 163 del Código Electoral corresponde a causales de reclamación, no se podían presentar como causal de nulidad como lo pretendió el actor pues dicha reclamación era de competencia de la Comisión Escrutadora Auxiliar y fue presentada por primera vez ante la Distrital, quien como se indicó la rechazó precisamente por dicho motivo. Tal situación torna en inviable el que se pueda acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el estudio de dicha censura, pues, se reitera, lo que en realidad pretende el actor es la nulidad con fundamento en un hecho que es causal de reclamación electoral, sin que previamente haya ejercido en debida forma el trámite administrativo electoral ante la comisión escrutadora competente.*
- ***Frente a la diferencia entre los formularios electorales E-14 y E-24** alegada por el demandante, la Sala precisa que en el sub-lite la censura está indeterminada pues el actor se limitó simplemente a señalar zona, puesto y mesa sin precisar ni confrontar cual es la diferencia alegada entre los guarismos de los formularios E-14 y E-24. Así las cosas, no existe cargo de vulneración de la ley, pues fue solo hasta en el escrito de apelación que el accionante precisó los datos referentes a las diferencias de votación registradas, por los partidos políticos en uno y otro formulario pero sin especificar la votación obtenida por los candidatos. La jurisdicción de lo contencioso administrativo es una justicia rogada y según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, para que prospere esta censura, el actor tenía una carga consistente en precisar el reproche puesto que además de identificar el lugar donde sucedió la irregularidad, es decir, zona, puesto y mesa, debió indicar con total claridad la lista (partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos) y el candidato que afecta, condiciones que en esta oportunidad no cumplió. Por lo tanto, tal cargo tampoco tendría vocación de prosperidad.*

- **En relación con el reproche que los escrutinios se realizaron con los E-14 Delegados y no con los de claveros**, se precisa que la inconformidad del actor se limita a indicar que comoquiera que se realizó el escrutinio con los guarismos de los formularios E-14 de delegados, dicho acto es nulo pues presenta apocrifidad en razón a que no se conservó la cadena de custodia de los documentos electorales. Sin embargo, la Sala precisa que los ejemplares de los formularios E-14 de delegados y de claveros se presumen idénticos, legales, válidos y su contenido cierto. Y, para que sea procedente estudiar la censura consistente en que el escrutinio se realizó con base en los E-14 delegados en vez de los de los claveros, tal reproche no se puede limitar a esa mera afirmación o disconformidad, sino que es necesario que el demandante demuestre a través de los medios probatorios idóneos, que en realidad la información contenida en el registro electoral que se tomó, es falsa o apócrifa.

Adicionalmente, se precisa que ante la ausencia de los formularios E-14 de claveros, la autoridad electoral con fundamento en el artículo 165 del Código Electoral solicitó a la Registraduría los formularios E-14 Delegados para adelantar el escrutinio, es decir, que acudió a la norma que establece el ordenamiento jurídico para custodiar y garantizar la realización de los escrutinios. Por tanto, en caso que el demandante hubiese integrado en debida forma el petitum de la demanda tampoco este cargo hubiese prosperado.

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

#### **FALLA**

**PRIMERO.- REVOCARA** la sentencia de 17 de mayo de 2012 proferida por la Sección Primera -Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó las súplicas de la demanda, para en su lugar, **DECLARAR** probada la excepción propuesta por el Ministerio Público de falta de integración del petitum e inhibirse de pronunciarse de fondo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



**SEGUNDO.-** *En firme esta decisión, vuelva el expediente al Tribunal de origen.*

*Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.*

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
*Presidente*

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**