

**PROCESO ELECTORAL - Presupuesto de determinación de cargos / PRESUPUESTO DE DETERMINACIÓN DE CARGOS - Consiste en precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección / PRESUPUESTO DE DETERMINACIÓN DE CARGOS - Se debe cumplir con la carga de determinar en forma cuantitativa y cualitativa las respectivas inconsistencias tratándose de causales objetivas de nulidad por irregularidades en la votación y los escrutinios**

En cuanto al presupuesto de determinación, que rige para las demandas de nulidad contra actos electorales producidos por votación popular, el cual se requiere a voces del artículo 139 inciso 2º del CPACA, que dispone: "El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección." Sabido es que pese a la reciente positivización del presupuesto de determinación y precisión de cargos en demandas de nulidad electoral apoyadas en causales objetivas de nulidad como la falsedad en los registros electorales, su exigibilidad es de vieja data. En efecto, con fundamento en el principio de justicia rogada, que tenía asiento en el artículo 137 numeral 4º del derogado CCA y que en la actualidad está consignado en el artículo 162 numeral 4º del CPACA, la jurisprudencia de la Sección Quinta estableció que en las demandas de nulidad contra actos electorales producto de votaciones populares, que tuvieran como inspiración causales objetivas de nulidad por irregularidades en la votación y los escrutinios, el actor debe cumplir con la carga de determinar en forma cuantitativa y cualitativa las respectivas inconsistencias. Así, en procesos como este el demandante tiene que precisar, ab initio, los elementos característicos de la irregularidad y la etapa o lugar donde se presentó. Es decir, Verbi Gratia, que en tratándose de la causal de falsedad consagrada en el numeral 3º del artículo 275 del CPACA, el actor tiene que informar bajo qué modalidad se produjo la falsedad, esto es, si por suplantación de electores, por adulteración injustificada en la votación a nivel de formularios electorales, o por cualquiera de los eventos que la experiencia ha enseñado que se utilizan para defraudar la verdad electoral depositada en las urnas. Además, el actor tiene que identificar la etapa o el escenario en que ello ocurrió, así como la opción u opciones políticas que fueron beneficiadas o afectadas con la adulteración de la verdad, y la magnitud de la alteración. Es decir, que si se denuncia falsedad porque el formulario E-24 mesa a mesa reporta una votación diferente a la anotada en el formulario E-14, se tendrá que identificar el municipio, la zona, el puesto, la mesa de votación, qué candidato o candidatos fueron objeto de la modificación y qué valores aparecen en los documentos electorales. La determinación de cargos, que como se vio es una clara manifestación del principio de justicia rogada, no se concibió para obstruir el acceso a la Administración de Justicia, sino para conciliar ese principio constitucional con el del debido proceso y el derecho a la defensa de la parte demandada, y con la prohibición al juez de lo contencioso administrativo de emitir fallos de oficio. Sería absurdo suponer que a los demandantes les bastaría con apenas señalar que hubo irregularidades en la votación y los escrutinios, para que el juez se viera impelido a hacer una búsqueda oficiosa e interminable de inconsistencias en los documentos electorales, ya que por más esfuerzos que hiciera la parte demandada, su defensa nunca podría ser idónea debido a que solamente hasta la sentencia, cuando se asigne el mérito probatorio a cada medio de prueba, los elegidos por voto popular tendrían certeza de cuáles son los casos de falsedad.

NOTA DE RELATORIA: Sobre las especificidades del presupuesto de determinación Sentencias de 19 de septiembre de 2013. Rad.: 250002324000201200075-01. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 25 de agosto de 2011. Rad.: 110010328000201000045-00 y 110010328000201000046-00. C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. Sentencia de Agosto 27 de 2009. Rad.:

440012331000200700246-01. C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.  
Sentencia de mayo 6 de 2010.Rad. 050012331000200703351-01. C.P. Dr.  
Mauricio Torres Cuervo.

**RECURSO ORDINARIO DE SUPLICA - Presupuestos. Oportunidad y sustentación / RECURSO ORDINARIO DE SUPLICA - Debe presentarse dentro de los dos días que siguen a la notificación del auto reprochado / RECURSO ORDINARIO DE SUPLICA - Se debe manifestar las razones por las cuales se debe robar el auto suplicado**

El recurso de súplica en el medio de control de nulidad electoral se gobierna hoy día por el artículo 276 del CPACA, que en lo pertinente dispone: "Contra el auto que rechace la demanda procede el recurso de súplica ante el resto de los Magistrados o de reposición ante el juez administrativo en los procesos de única instancia y el de apelación en los de primera, los cuales deberán presentarse debidamente sustentados dentro de los dos (2) días siguientes al de la notificación de la decisión." Conforme a la anterior norma, el estudio del recurso de súplica está sujeto, al menos, a los presupuestos de oportunidad y sustentación. El primero, fija el término dentro del cual debe formularse la súplica, lo cual debe ocurrir dentro de los 2 días que siguen a la notificación del auto reprochado, y que para el sub lite no amerita mayores comentarios debido a que la súplica se radicó en tiempo, esto es el 13 de agosto de 2014, último día que se tenía para ello. Por su parte, el presupuesto de sustentación concierne a una carga atribuida por el legislador al suplicante, en el sentido de ofrecer argumentos suficientes enderezados a refutar las razones expuestas en la respectiva providencia para concluir el rechazo de la demanda. De contera, no es apropiado que el recurrente se conforme con apenas proponer el recurso sin ninguna fundamentación, en virtud a que la mencionada carga implica, a su vez, una restricción al operador jurídico quien por lo mismo no puede examinar de oficio la validez de los juicios de valor lanzados por uno de sus pares. El deber de sustentación frente al recurso de súplica solamente vino a aparecer con la promulgación del CPACA, ya que con antelación los recurrentes no tenían que satisfacer esa carga. Así lo pudo corroborar la Sala al examinar el texto original del artículo 232 del CCA, y la modificación que se le introdujo con el artículo 102 de la Ley 1395 de 2010, pues en ambos casos únicamente se establecía que la súplica debía proponerse dentro de los dos días siguientes a la notificación del auto y que se resolvería de plano. Es decir, expresamente no se le pedía a la persona recurrente que manifestara las razones por las cuales debía revocarse el auto de rechazo, omisión que de seguro se justificaba por el carácter público de la acción de nulidad electoral, pero que para los procesos conducidos bajo el sistema oral fue modificada por el Congreso de la República al amparo del principio de libertad de configuración legislativa que el ordenamiento Superior le reconoce. Así, como ya tuvo oportunidad de explicarlo la Sala, desde que entró a regir el CPACA el recurso de súplica contra el auto que rechaza la demanda en el medio de control de nulidad electoral debe sustentarse y su omisión conduce, indefectiblemente, a su improsperidad, en atención a que la revisión del rechazo de la demanda debe hacerse con base en los cuestionamientos a cargo del suplicante.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 276 / LEY 1395 DE 2010 - ARTICULO 102

**RECURSO ORDINARIO DE SUPLICA - Contra auto que rechazó la demanda / RECURSO ORDINARIO DE SUPLICA - Rechazado por falta de sustentación**

El Despacho observa que en la demanda inicial se dijo sobre las mesas del municipio de San Jacinto lo siguiente: "En el municipio de San Jacinto, del Departamento de Bolívar, se presentaron alteraciones en los resultados electorales de la mesa No. 32 de la cabecera municipal del municipio (sic), configurándose la situación contemplada en la causal 5 del artículo 192 del Código Electoral,..., al ser el número de sufragantes de la mesa, mayor al de ciudadanos que pueden votar en ella. De igual forma, en este municipio en la mesa No. 1 del corregimiento el Paraiso (sic), se presentaron alteraciones en los resultados electorales, configurándose la situación contemplada en la causal 5 del artículo 192 del Código Electoral,..., al ser el número de sufragantes de la mesa, mayor al de ciudadanos que pueden votar en ella." Con el auto inadmisorio calendado el 23 de julio de 2014, se le hizo ver al demandante que la proposición del cargo en los anteriores términos no satisfacía el presupuesto de determinación, pues si bien se alegaba que se presentó un número de votos superior al número de ciudadanos habilitados para votar en la respectiva mesa (E-14>E-11), "no [se] especifica[ban] los valores de esos formularios". En el escrito de subsanación el señor Díaz Pájaro únicamente adicionó el capítulo de pretensiones en el sentido de incorporar como actos objeto de juzgamiento las Resoluciones 007 bis y 008 bis de 12 y 13 de marzo de 2014 respectivamente, a lo cual agregó una explicación de lo sucedido con el recurso de apelación concedido frente a ellas. Empero, no superó la indeterminación de marras, pues si bien hizo una extensa transcripción de los memoriales que dirigió a las autoridades electorales durante los escrutinios, en ellos no se observa tal precisión, únicamente aparece la misma afirmación genérica que propició la inadmisión de la demanda. Es más, tal es el grado de confusión que registra el actor que incluso incorporó en la subsanación una nueva mesa de votación, pues junto a las ya citadas involucró la mesa 02 del corregimiento El Paraíso, que hasta el momento no había sido citada como objeto de irregularidades o falsedades. Es decir, que el rechazo de la demanda en esta parte está plenamente justificado. El rechazo de la demanda que tiene que ver con la exigencia del requisito de procedibilidad en cuanto a la supuesta falsedad en la votación de los candidatos del Partido Conservador Colombiano, señores Pedrito Tomás Pereira Caballero (101) y Sandra Elena García Tirado (102), por falta de coincidencia en los registros de los formularios E-14 con respecto al escrutinio plasmado en el formulario E-24 de ciertas mesas de votación. Con relación al punto, el señor Eduin de Jesús Díaz Pájaro en el escrito de la súplica no expresó las razones por las cuales debía revocarse el auto suplicado, únicamente se limitó a invocar una aclaración de voto y a decir en el acápite denominado "petición", que para ello invocaba "las razones precedentemente expuestas y las demás que de seguro se ocurrirán al ilustrado criterio de los Honorables Magistrados,..." Pues bien, como el señor Eduin de Jesús Díaz Pájaro no sustentó el recurso de súplica en lo atinente al último punto bajo examen, esto es en lo que respecta a la exigibilidad o no del requisito de procedibilidad frente a los casos de falsedad en la votación de los candidatos del Partido Conservador Colombiano Pedrito Tomás Pereira Caballero (101) y Sandra Elena García Tirado (102), la Sala concluye que el mismo resulta infundado. Por lo mismo, no es necesario abordar la petición formulada por el actor el 8 de septiembre del corriente año, en el sentido de que en este caso se aplique la excepción de inconstitucionalidad al requisito de procedibilidad previsto en el artículo 161 numeral 6º del CPACA, tal como así se hizo en auto de 29 de agosto anterior. En suma, como quiera que el actor desistió de algunos de los aspectos de la demanda que habían motivado su inadmisión, que otros cargos no fueron cabalmente subsanados porque siguieron afectados por la indeterminación en su formulación, y que frente a los demás casos de falsedad no se pudo llevar a cabo estudio alguno porque no se sustentó, en esa parte, el recurso de súplica, la Sala encuentra ajustada a derecho la decisión de rechazar la demanda, la cual se mantendrá.

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

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil catorce (2014)**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00060-00**

**Actor: EDUIN DE JESUS DIAZ PAJARO**

**Demandado: REPRESENTANTES A LA CAMARA POR EL DEPARTAMENTO BOLIVAR**

Los demás integrantes de la Sala deciden el recurso de súplica formulado por la parte actora contra el auto signado el 4 de agosto del año en curso proferido por la honorable Consejera Susana Buitrago Valencia, mediante el cual rechazó la demanda.

**Antecedentes**

El 19 de mayo de 2014 el señor Eduin de Jesús Díaz Pájaro radicó ante la secretaría de esta Sección demanda de nulidad electoral<sup>1</sup>, dirigida a obtener los siguientes pronunciamientos: (i) Que se anule el formulario E-26 CA por medio del cual se declaró la elección de Representantes a la Cámara por el departamento de Bolívar; (ii) Que se anulen los formularios E-24 de ciertas mesas de votación y las actas de escrutinio de los municipios de El Peñón, Córdoba, San Jacinto, María La Baja, Achí, Arjona, Arroyo Hondo, Barranco de Loba, El Carmen de Bolívar, Magangué, Montecristo, Cartagena, Santa Catalina, Santa Rosa, Turbaco, Mahates, Calamar, Pinillos, Mompós, San Martín de Loba, Santa Rosa Sur, Turbaná, Villanueva y Zambrano; (iii) Que se anulen las Resoluciones 012 y 015 de 17 y 19 de marzo de 2014 respectivamente, expedidas por la Comisión Escrutadora Departamental; (iv) Que se ordene la exclusión de la votación espuria; (v) Que se rectifiquen los escrutinios en cuanto a la votación indebidamente deducida al candidato 101 del Partido Conservador Colombiano; (v) Que se practiquen nuevos escrutinios.

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 55.

Con auto de 23 de julio de 2014 la Consejera ponente inadmitió la demanda, documento al que atribuyó las siguientes falencias: (i) El capítulo de pretensiones incluía la nulidad de actos previos o de trámite como los mencionados en los literales a), b), c), d), e) y f) del numeral 2º; (ii) No se acreditó el requisito de procedibilidad y el presupuesto de determinación en cuanto a las irregularidades ocurridas en las mesas 99-70-01<sup>2</sup>, 99-70-02, 00-00-01, 00-00-06, 00-00-13, 99-09-01, 99-09-02, 99-09-03, 99-09-05, 99-20-01, 99-20-02 y 99-20-03 del municipio de Córdoba, relacionadas con la Resolución 015 de 19 de marzo de 2014 de la Comisión Escrutadora Departamental; tampoco se cumplió ese presupuesto respecto de las inconsistencias en las mesas de la cabecera municipal de Tocamocho y Martín Alonso del municipio de Córdoba, y en las mesas de Santa Lucía del municipio de Córdoba; (iii) No se acreditó el requisito de procedibilidad y el presupuesto de determinación en torno a las irregularidades de las mesas del municipio de San Jacinto; para este caso han debido demandarse las Resoluciones 007 bis y 008 bis de 12 y 13 de marzo de 2014 respectivamente, así como demostrarse que en su contra se formularon los recursos de apelación y demandar también los actos que se hubieran expedido al efecto; (iv) No se determinó el cargo por medio del cual se pide la nulidad de la Resolución No. 12 de 17 de marzo de 2014; (v) No se acreditó el requisito de procedibilidad en lo atinente a las falsedades en la votación de los candidatos del Partido Conservador Colombiano Pedrito Tomás Pereira Caballero (101) y Sandra Elena García Tirado (102). Por último, se le pidió al actor que integrara la corrección de la demanda en un solo texto.

La parte actora presentó el escrito de subsanación el 30 de julio de 2014<sup>3</sup>, el cual fue valorado por la Consejera ponente con auto de 4 de agosto de 2014<sup>4</sup>, mediante el cual concluyó que la demanda no había sido corregida y que por ello se disponía su rechazo.

La decisión se fundamentó, en síntesis, así: En cuanto al primer punto de la inadmisión, se advirtió que no se retiró la pretensión anulatoria sobre los actos previos mencionados en los literales a), b), c), d), e) y f) del numeral 2º. Respecto al segundo punto de la inadmisión, se aceptó el ajuste expresado por el actor frente a esa parte de la demanda. Sobre el tercer punto de la inadmisión, se constató que si bien se pidió la nulidad de las Resoluciones 007 bis y 008 bis de

---

<sup>2</sup> En su orden aparecen la zona, el puesto y la mesa de votación.

<sup>3</sup> Folios 248 a 268.

<sup>4</sup> Folios 274 a 281.

2014, no se superó la falta de determinación del cargo porque tan solo se dijo que el número de sufragantes era mayor al número de ciudadanos que podían votar en las mesas, pero no se suministró valor alguno. En lo concerniente al cuarto punto, se aceptó el ajuste que explícitamente hizo el accionante sobre esa parte de la demanda. En lo atinente al quinto punto, referido a la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad sobre los casos de falsedad en la votación de los citados candidatos del Partido Conservador Colombiano, no se acogió la propuesta del actor en torno a que no se exigiera ese presupuesto constitucional, tal como en una aclaración de voto<sup>5</sup> lo sugirió el ponente de esta providencia, dado que en los fallos de 19 de septiembre de 2011 (Expediente: 110010328000201000041-00) y de 18 de octubre de 2012 (Expediente: 110010328000201000014-00), únicamente se abordó el tema de la facultad de revisión del CNE y no el requisito de procedibilidad; igualmente, porque por la fuerza normativa de la Constitución ese precepto es de aplicación inmediata; porque la jurisprudencia de esta Sección ha venido fijando los parámetros que lo rigen desde hace más de cinco años; y, porque principios como la seguridad jurídica, la confianza legítima y la igualdad se verían afectados.

El señor Eduin de Jesús Díaz Pájara radicó el 13 de agosto de 2014 el recurso de súplica, cuyos fundamentos se resumen así:

Sobre el primer punto, señaló que demandó esos actos previos porque *“son los que sustentan la petición principal de esta demanda,...”* y porque no existen los actos que decidieron las reclamaciones y los recursos. Sin embargo, precisó que *“con la finalidad que esta demanda sea admitida, desistiré también de esta pretensión.”* Al final del recurso determinó la forma como quedarían las pretensiones.

En cuanto al punto dos, recordó el ajuste que hizo a esa parte.

Frente al punto tres, señaló que sobre las mesas del municipio de San Jacinto se hicieron las reclamaciones, la comisión respectiva las negó y concedió la apelación, pero los recursos no fueron decididos, además, se precisó la etapa en donde ello ocurrió. Igualmente, impugnó la legalidad de las Resoluciones 007 bis y 008 bis de 2014.

---

<sup>5</sup> Se trata de la aclaración de voto presentada por el ponente de esta providencia a la sentencia de 30 de enero de 2014, dictada en el Expediente No. 760012331000201101849-02 y otro. Demandante: David Alejandro Murcia Mesa y otro. Demandados: Diputados del Valle del Cauca. M.P. Susana Buitrago Valencia.

Respecto al cuarto punto, igualmente señaló que en el escrito de subsanación ajustó esa parte.

Y, acerca del quinto punto, tan solo resumió la controversia surgida en torno a la exigibilidad del requisito de procedibilidad según la aclaración de voto presentada por el ponente al fallo de 30 de enero de 2014 (Expediente: 760012331000201101849-02), y agregó que *“el Despacho de la Magistrada Susana Buitrago, no comulga con la tesis expuesta en la aclaración de voto y encontró que la demanda no se encontraba subsanada en este sentido.”*

### **Consideraciones de la Sala**

1.- Cuestión previa: La Sala destaca que si bien la inadmisión y rechazo de la demanda se motivó en ciertas irregularidades, algunas de ellas no serán objeto de pronunciamiento en esta providencia, según las siguientes razones:

Uno de los aspectos que inspiró la inadmisión y rechazo de la demanda consistió en que no se suprimió del capítulo de pretensiones aquellas que aludían a la nulidad de actos previos descritos en los literales a), b), c), d), e) y f) del numeral 2º, referidos a formularios E-24 y actas de escrutinio.

El suplicante dijo que había procedido contra esos actos porque se trataba de los actos que sustentaban la pretensión principal de la demanda, esto es, anular el acto de elección de Representantes a la Cámara por el departamento de Bolívar (2014-2018). Sin embargo, **expresamente dijo que para facilitar la admisión de la demanda ajustaba las pretensiones.**

La inadmisión también se sustentó en que no se acreditó el requisito de procedibilidad y el presupuesto de determinación frente a las irregularidades asociadas a ciertas mesas de votación del municipio de Córdoba, que a su vez se relacionaban con la Resolución 015 de 19 de marzo de 2014 de la Comisión Escrutadora Departamental.

El demandante y recurrente, en su escrito de subsanación, sostuvo que *“compart[e] el criterio expuesto por este Despacho y atendiendo que no se tuvo en cuenta el **criterio de determinación** en cuanto [a] las solicitudes de*

*reclamaciones de las siguientes mesas de votación:... **excluíré las mismas de las pretensiones de la demanda.***” (Negrillas de la Sala)

De igual forma, la inadmisión de la demanda se basó en la indeterminación del cargo inherente a la Resolución 12 de 17 de marzo de 2014 expedida por la Comisión Escrutadora Departamental, por medio del cual se planteó que la votación del candidato del Partido Conservador Colombiano Pedrito Tomás Pereira Caballero (101), había sido falsificada en todas las mesas de votación del municipio de El Peñón, porque la totalización de los formularios E-14 le arrojaba 1006 votos mientras que el formulario E-24 apenas le reportaba 937 votos.

Al respecto el actor en el escrito de subsanación dijo: *“comparto el criterio expuesto por este Despacho ya que evidenció en esta oportunidad que no se tuvo en cuenta el criterio de determinación..., [y que] por dicha razón **excluíré** (sic) **nulidad de la Resolución 12 de 17 de marzo de 2014**, las mismas (sic) de las pretensiones de la demanda.”* (La Sala impone negrillas)

Pues bien, la Sala advierte que frente a los anteriores puntos que motivaron la inadmisión y rechazo de la demanda el señor Eduin de Jesús Díaz Pájaro ajustó las pretensiones, manifestación que de hecho impide que se aborden en esta providencia.

En efecto, el artículo 280 del CPACA regula el desistimiento en el medio de control de nulidad electoral en estos términos: *“En los procesos electorales no habrá lugar al desistimiento de la demanda.”* Por su parte, el artículo 235 del CCA, modificado por el Decreto 2304 de 1989 artículo 59 y la Ley 1395 de 2010 artículo 103, prescribía al respecto que: *“En estos procesos, ni el demandante ni los intervinientes podrán desistir.”*

Así, la prohibición de desistimiento que de tiempo atrás ha establecido el legislador en torno al proceso de nulidad electoral, se predica de la acción misma, ya que por tratarse de una acción pública, en la que está envuelto el interés general, las personas que fungen como demandantes carecen del derecho de disposición frente a los bienes jurídicos tutelados con el medio de control de nulidad electoral, los cuales por estar relacionados con el principio democrático están fuera del alcance de los accionantes como para que puedan decidir si la



acción cesa de forma anormal, esto es sin que se pronuncie la jurisdicción sobre el asunto de fondo.

Sin embargo, como lo que se presentó en el *sub lite* no fue propiamente un desistimiento sino la decisión del actor de ajustar las pretensiones a los actos que en verdad decidió impugnar, la Sala se abstendrá de efectuar pronunciamiento alguno sobre esos aspectos.

2.- Asunto de fondo: La demanda se rechazó, en parte, porque el actor no acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad y el presupuesto de determinación en lo que tiene que ver con los cargos relacionados con las mesas de votación 00-00-32 y 99-07-01 del municipio de San Jacinto, y porque también debía impugnar la legalidad de las Resoluciones Nos. 007 bis y 008 bis de 12 y 13 de marzo de 2014 dictadas por la Comisión Escrutadora Municipal, así como los actos que se hubieren dictado en segunda instancia.

En primer lugar, el estudio se centrará para este caso en el presupuesto de determinación, y únicamente de ser necesario y posteriormente se abordará el análisis del requisito de procedibilidad.

En cuanto al presupuesto de determinación, que rige para las demandas de nulidad contra actos electorales producidos por votación popular, el cual se requiere a voces del artículo 139 inciso 2º del CPACA, que dispone: “*El demandante **deberá precisar** en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.*” (La Sala destaca). Sabido es que pese a la reciente positivización del presupuesto de determinación y precisión de cargos en demandas de nulidad electoral apoyadas en causales objetivas de nulidad como la falsedad en los registros electorales, su exigibilidad es de vieja data.

En efecto, con fundamento en el principio de justicia rogada, que tenía asiento en el artículo 137 numeral 4º del derogado CCA y que en la actualidad está consignado en el artículo 162 numeral 4º del CPACA, la jurisprudencia de la Sección Quinta estableció que en las demandas de nulidad contra actos electorales producto de votaciones populares, que tuvieran como inspiración causales objetivas de nulidad por irregularidades en la votación y los escrutinios,

el actor debe cumplir con la carga de determinar en forma cuantitativa y cualitativa las respectivas inconsistencias.

Así, en procesos como este el demandante tiene que precisar, *ab initio*, los elementos característicos de la irregularidad y la etapa o lugar donde se presentó. Es decir, *Verbi Gratia*, que en tratándose de la causal de falsedad consagrada en el numeral 3º del artículo 275 del CPACA, el actor tiene que informar bajo qué modalidad se produjo la falsedad, esto es, si por suplantación de electores, por adulteración injustificada en la votación a nivel de formularios electorales, o por cualquiera de los eventos que la experiencia ha enseñado que se utilizan para defraudar la verdad electoral depositada en las urnas.

Además, el actor tiene que identificar la etapa o el escenario en que ello ocurrió, así como la opción u opciones políticas que fueron beneficiadas o afectadas con la adulteración de la verdad, y la magnitud de la alteración. Es decir, que si se denuncia falsedad porque el formulario E-24 mesa a mesa reporta una votación diferente a la anotada en el formulario E-14, se tendrá que identificar el municipio, la zona, el puesto, la mesa de votación, qué candidato o candidatos fueron objeto de la modificación y qué valores aparecen en los documentos electorales.

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

Sobre las especificidades del presupuesto de determinación la Sala ha señalado:

“Esta Sección, a partir de lo normado en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., que prescribe que las demandas que persigan la nulidad de un acto administrativo deberán indicar las normas violadas y explicar el

concepto de violación, y con apoyo en la garantía fundamental del debido proceso consagrado en el artículo 29 Constitucional, que alberga el derecho de contradicción y defensa, ha dicho que en los procesos electorales por causales objetivas de nulidad, específicamente por falsedad o apocrieficidad, la explicación del concepto de violación tiene un alcance especial.

Comúnmente basta invocar una norma jurídica y explicar de qué manera el acto cuestionado la vulneró para que se pueda hacer el examen de legalidad. Pero en los procesos electorales la explicación del concepto de violación por falsedad o apocrieficidad en los registros electorales le impone una carga adicional al accionante, en la medida que lo obliga a identificar, con toda precisión, el tipo de irregularidad y la parte del escrutinio en donde tuvo lugar.

Así, cuando la falsedad consiste, por ejemplo, en la adulteración en la votación de los candidatos porque los votos registrados a su favor en el formulario E-24 no concuerdan con los que le figuran en el formulario E-14 ó Acta de Escrutinio de Jurados de Votación, sin que ello cuente con una explicación válida en las actas de escrutinio, al demandante le concierne la carga de determinar el cargo mediante el suministro de información alusiva al partido o movimiento político, el candidato, la mesa de votación por su número, zona, puesto y ciudad de ubicación, así como los votos que aparecen en el formulario E-14 y los que finalmente quedaron en el formulario E-24.

Este plus en las demandas de nulidad electoral por causales objetivas o por irregularidades en la votación y los escrutinios, se justifica en el criterio de razonabilidad, puesto que si bien es menester garantizar el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, ello debe hacerse con cierto grado de seriedad y responsabilidad, sin que sea admisible que los accionantes, sin más, lleven a los jueces electorales a revisar en su integridad los escrutinios de una elección.

Igualmente, porque cuando se traba la relación jurídico-procesal mediante la notificación personal del auto admisorio de la demanda al demandado y la entrega del traslado, las irregularidades en la votación y los escrutinios ya deben estar identificadas, a fin de que la parte demandada pueda ejercer plenamente su defensa, dado que la incertidumbre que envuelve una demanda formulada en esos términos, solamente vendría a despejarse al momento de dictar sentencia, cuando se hace la valoración del material probatorio.

Y, porque en los certámenes electorales se produce tal cantidad de información que el acceso a la Administración de Justicia no se garantizaría sino que se obstruiría gravemente si se admitiera que los demandantes sencillamente enlistaran todas las mesas de una circunscripción electoral, para que el juez competente se viera compelido a sumergirse en ese mar de información electoral para hallar las inconsistencias que el actor debió determinar con antelación, incluso para agotar el requisito de procedibilidad adoptado por el constituyente con el Acto Legislativo 01 de 2009.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia de 19 de septiembre de 2013. Expedientes acumulados: 250002324000201200075-01 y otros. Demandantes: Eduardo Enrique Llanes Silvera y otros. Demandados: Concejales de Bogotá D.C. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Igualmente se pueden consultar las siguientes

Ahora, el Despacho observa en torno al punto en cuestión que en la demanda inicial se dijo sobre las mesas del municipio de San Jacinto lo siguiente:

“En el municipio de San Jacinto, del Departamento de Bolívar, se presentaron alteraciones en los resultados electorales de la mesa No. 32 de la cabecera municipal del municipio (sic), configurándose la situación contemplada en la causal 5 del artículo 192 del Código Electoral, ..., al ser el número de sufragantes de la mesa, mayor al de ciudadanos que pueden votar en ella.”

De igual forma, en este municipio en la **mesa No. 1 del corregimiento el Paraiso** (sic), se presentaron alteraciones en los resultados electorales, configurándose la situación contemplada en la causal 5 del artículo 192 del Código Electoral, ..., al ser el número de sufragantes de la mesa, mayor al de ciudadanos que pueden votar en ella.” (Págs. 6 y 7) (Subrayas no son del original)

Con el auto inadmisorio calendado el 23 de julio de 2014 (fls. 240 a 242), se le hizo ver al demandante que la proposición del cargo en los anteriores términos no satisfacía el presupuesto de determinación, pues si bien se alegaba que se presentó un número de votos superior al número de ciudadanos habilitados para votar en la respectiva mesa (E-14>E-11), *“no [se] especifica[ban] los valores de esos formularios”.*

En el escrito de subsanación el señor Díaz Pájaro únicamente adicionó el capítulo de pretensiones en el sentido de incorporar como actos objeto de juzgamiento las Resoluciones 007 bis y 008 bis de 12 y 13 de marzo de 2014 respectivamente, a lo cual agregó una explicación de lo sucedido con el recurso de apelación concedido frente a ellas.

Empero, no superó la indeterminación de marras, pues si bien hizo una extensa transcripción de los memoriales que dirigió a las autoridades electorales durante los escrutinios, en ellos no se observa tal precisión, únicamente aparece la misma afirmación genérica que propició la inadmisión de la demanda. Es más, tal es el grado de confusión que registra el actor que incluso incorporó en la subsanación una nueva mesa de votación, pues junto a las ya citadas involucró la mesa 02 del

---

providencias de la Sección Quinta: (i) Sentencia de 25 de agosto de 2011. Expedientes acumulados: 110010328000201000045-00 y 110010328000201000046-00. Actor: Sandra Lilibiana Ortiz Nova y otros. Demandados: Representantes a la Cámara por Boyacá. C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia. (ii) Fallo de Agosto 27 de 2009. Expediente: 440012331000200700246-01. Actor: María de los Remedios García Arpushana y otra. Demandado: Alcalde Municipal de Uribe. C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón. (iii) Fallo de mayo 6 de 2010. Expediente: 050012331000200703351-01. Actor: Darío de Jesús Preciado Zapata y otro. Demandado: Alcalde Municipal de Bello. C.P. Da. Mauricio Torres Cuervo.

corregimiento El Paraíso, que hasta el momento no había sido citada como objeto de irregularidades o falsedades.

Es decir, que el rechazo de la demanda en esta parte está plenamente justificado.

El punto que resta por abordar en cuanto al rechazo de la demanda tiene que ver con la exigencia del requisito de procedibilidad en cuanto a la supuesta falsedad en la votación de los candidatos del Partido Conservador Colombiano, señores Pedrito Tomás Pereira Caballero (101) y Sandra Elena García Tirado (102), por falta de coincidencia en los registros de los formularios E-14 con respecto al escrutinio plasmado en el formulario E-24 de ciertas mesas de votación.

Con relación al punto, el señor Eduin de Jesús Díaz Pájaro en el escrito de la súplica no expresó las razones por las cuales debía revocarse el auto suplicado, únicamente se limitó a invocar una aclaración de voto<sup>7</sup> y a decir en el acápite denominado “*PETICIÓN*”, que para ello invocaba “*las razones precedentemente expuestas y las demás que de seguro se ocurrirán al ilustrado criterio de los Honorables Magistrados,...*” (fl. 290) (La Sala resalta).

Ahora bien, el recurso de súplica en el medio de control de nulidad electoral se gobierna hoy día por el artículo 276 del CPACA, que en lo pertinente dispone:

“Contra el auto que rechace la demanda procede el recurso de súplica ante el resto de los Magistrados o de reposición ante el juez administrativo en los procesos de única instancia y el de apelación en los de primera, los cuales deberán presentarse **debidamente sustentados** dentro de los dos (2) días siguientes al de la notificación de la decisión.” (Negrillas de la Sala)

Conforme a la anterior norma, el estudio del recurso de súplica está sujeto, al menos, a los presupuestos de oportunidad y sustentación. El primero, fija el término dentro del cual debe formularse la súplica, lo cual debe ocurrir dentro de los 2 días que siguen a la notificación del auto reprochado, y que para el *sub lite* no amerita mayores comentarios debido a que la súplica se radicó en tiempo, esto es el 13 de agosto de 2014, último día que se tenía para ello.

Por su parte, el presupuesto de sustentación concierne a una carga atribuida por el legislador al suplicante, en el sentido de ofrecer argumentos suficientes enderezados a refutar las razones expuestas en la respectiva providencia para

---

<sup>7</sup> Se refiere a la aclaración de voto presentada por el Consejero Alberto Yepes Barreiro a la sentencia dictada el 30 de enero de 2014, en el proceso de Nulidad Electoral No. 760012331000201101849-02, con ponencia de la Consejera Susana Buitrago Valencia.

concluir el rechazo de la demanda. De contera, no es apropiado que el recurrente se conforme con apenas proponer el recurso sin ninguna fundamentación, en virtud a que la mencionada carga implica, a su vez, una restricción al operador jurídico quien por lo mismo no puede examinar de oficio la validez de los juicios de valor lanzados por uno de sus pares.

El deber de sustentación frente al recurso de súplica solamente vino a aparecer con la promulgación del CPACA, ya que con antelación los recurrentes no tenían que satisfacer esa carga. Así lo pudo corroborar la Sala al examinar el texto original del artículo 232 del CCA, y la modificación que se le introdujo con el artículo 102 de la Ley 1395 de 2010, pues en ambos casos únicamente se establecía que la súplica debía proponerse dentro de los dos días siguientes a la notificación del auto y que se resolvería de plano. Es decir, expresamente no se le pedía a la persona recurrente que manifestara las razones por las cuales debía revocarse el auto de rechazo, omisión que de seguro se justificaba por el carácter público de la acción de nulidad electoral, pero que para los procesos conducidos bajo el sistema oral fue modificada por el Congreso de la República al amparo del principio de libertad de configuración legislativa que el ordenamiento Superior le reconoce.

Así, como ya tuvo oportunidad de explicarlo la Sala, desde que entró a regir el CPACA el recurso de súplica contra el auto que rechaza la demanda en el medio de control de nulidad electoral **debe sustentarse** y su omisión conduce, indefectiblemente, a su improsperidad, en atención a que la revisión del rechazo de la demanda debe hacerse con base en los cuestionamientos a cargo del suplicante.

Pues bien, como el señor Eduin de Jesús Díaz Pájaro no sustentó el recurso de súplica en lo atinente al último punto bajo examen, esto es en lo que respecta a la exigibilidad o no del requisito de procedibilidad frente a los casos de falsedad en la votación de los candidatos del Partido Conservador Colombiano Pedrito Tomás Pereira Caballero (101) y Sandra Elena García Tirado (102), la Sala concluye que el mismo resulta infundado.

Por lo mismo, no es necesario abordar la petición formulada por el actor el 8 de septiembre del corriente año (fls. 350 a 358), en el sentido de que en este caso se aplique la excepción de inconstitucionalidad al requisito de procedibilidad previsto

en el artículo 161 numeral 6º del CPACA, tal como así se hizo en auto de 29 de agosto anterior<sup>8</sup>.

En suma, como quiera que el actor desistió de algunos de los aspectos de la demanda que habían motivado su inadmisión, que otros cargos no fueron cabalmente subsanados porque siguieron afectados por la indeterminación en su formulación, y que frente a los demás casos de falsedad no se pudo llevar a cabo estudio alguno porque no se sustentó, en esa parte, el recurso de súplica, la Sala encuentra ajustada a derecho la decisión de rechazar la demanda, la cual se mantendrá.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta,

**RESUELVE:**

**Primero.-** RECHAZAR, por falta de sustentación, el recurso de súplica interpuesto contra el auto de 4 de agosto de 2014, mediante el cual se rechazó la demanda, en lo que respecta a la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad frente al cargo de falsedad por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24. En lo demás, **se confirma** el auto impugnado.

**Segundo.-** En firme esta providencia vuelva el expediente al Despacho de origen para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE,**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera de Estado

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero de Estado

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Auto de 29 de agosto de 2014. Demandante: Sandra Elena García Tirado. Demandados: Representantes a la Cámara por Bolívar (2014-2018). M.P. Alberto Yepes Barreiro.