



**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección de la senadora Aida Merlano Rebolledo / DEMOCRACIA – Participación de mayorías y representación de las minorías / VOTO – Derecho deber / VOTO – Naturaleza, características, finalidad e importancia / VIOLENCIA PSICOLÓGICA – Causal objetiva de nulidad electoral / VIOLENCIA PSICOLÓGICA – Elementos para su configuración**

Es claro que la alteración indebida de la voluntad de los electores a través de presiones de cualquier tipo que afecten su libertad y vicien el voto, como por ejemplo, la corrupción a través de coacción a los votantes o el ofrecimiento y/o entrega de dádivas para que acudan a las urnas en un sentido determinado, desconocen principios democráticos fundantes. Adicionalmente se advierte que las prácticas relacionadas con la compra de votos han sido catalogadas clásicamente por la jurisprudencia de esta Sección como violencia psicológica contra el elector y se han analizado como una causal objetiva a la luz de lo establecido en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 que establece como una causal específica de nulidad electoral el haber “ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales”. (...). No obstante, con base en las consideraciones anteriormente expuestas considera la Sala que el análisis de la incidencia de las prácticas relacionadas con corrupción que afecten la libertad del elector deben ser estudiadas no desde la óptica de la causal objetiva de nulidad electoral, sino desde el punto de vista subjetivo caso en el cual no se requeriría de la demostración taxativa de los requisitos en cita. Lo anterior, por cuanto, como se expuso, la conducta de un candidato que deliberadamente afecte la pureza del voto y que a través de prácticas corruptas obtenga un resultado favorable en las urnas, vulnera las normas de rango superior en que el acto electoral debe fundarse. (...). Por lo tanto, las prácticas corruptas y antidemocráticas de candidatos que busquen coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios en los resultados electorales, constituye un causal subjetiva de nulidad electoral para cuya prosperidad se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella y con su anuencia se adelantó.

**NOTA DE RELATORÍA:** En cuanto a la democracia y que ésta constituye un eje fundamental del Estado Colombiano, ver: Corte Constitucional, sentencia de 23 de enero de 2003, exp. C-008, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Con respecto al desconocimiento de la naturaleza y características del voto y que ello puede acarrear la nulidad de la elección o del voto individualmente considerado, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 11 de junio de 2009, radicación 17001-23-31-000-2008-00135-01, C.P. María Nohemí Hernández Pinzón. Acerca de la violencia al elector como causal de nulidad electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 21 de enero de 2016, radicación 11001-03-28-000-2014-00030-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. En cuanto a la posibilidad de demandar un acto de elección tanto por las causales generales como por las específicas, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 29 de noviembre de 2019, radicación 11001-03-28-000-2018-00034-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 40 NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 258 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 27 NUMERAL 2 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 / LEY 1864 DE 2017

**PROCESO ELECTORAL, PÉRDIDA DE INVESTIDURA Y PROCESO PENAL – Diferencias**





A través de la nulidad electoral se busca mantener y preservar el ordenamiento jurídico bajo la óptica democrática, es decir, con prevalencia de la voluntad del electorado. Se trata entonces de un juicio de legalidad objetivo en el que se contrasta el acto demandado con las normas invocadas como fundamento de la demanda, con base en los argumentos esgrimidos con el concepto de violación y teniendo en cuenta las pruebas obrantes en el expediente, por lo que no hay lugar a estudiar aspectos subjetivos de la conducta de los demandados tales como la culpabilidad, toda vez que para declarar la nulidad del acto electoral basta con que se encuentren acreditados los elementos de la causal endilgada independientemente de que ésta se haya cometido a título de dolo o culpa, por ejemplo. Con base en lo anterior, las consecuencias de la decisión de la nulidad electoral se limitan a la expulsión del acto electoral del ordenamiento jurídico, sin que ello conlleve una inhabilidad para que el afectado pueda volver a participar en otra contienda electoral para el mismo cargo. El juicio de pérdida de investidura, por su parte, comporta un juicio ético subjetivo de la conducta recta y transparente que se espera de un miembro de una Corporación Pública que representa la voluntad popular, de manera que el proceso que se adelanta en virtud de ésta, es de carácter sancionatorio, pues busca condenar situaciones que constitucionalmente se encuentran proscritas. De encontrarse probada cualquiera de las causales que la ley y la Constitución prevén, hay lugar a decretar la pérdida de la investidura de quien se reprocha la conducta. Al tratarse de un juicio sancionatorio de carácter subjetivo resulta imperioso que en estos casos, a diferencia de lo que ocurre en la nulidad electoral se analice la conducta como tal del demandado, desde el punto de vista de la culpabilidad. (...). Ahora bien, en lo que tiene que ver con la acción penal, resulta del caso advertir que ésta también es completamente independiente a las figuras de nulidad electoral y pérdida de investidura toda vez que tiene un objeto diferente cuál es la investigación y sanción de las conductas punibles que resulten ser típicas, antijurídicas y culpables que se pongan en su conocimiento. Bajo esta perspectiva, no resulta procedente en estos casos la aplicación de la figura de la prejudicialidad, toda vez que las decisiones que se adopten en uno y otro caso en nada influyen en los demás, lo cual no impide que las pruebas que se practiquen válidamente en alguno de ellos puedan ser trasladadas a los demás y sirvan de base para su decisión.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 139 / LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 1 PARÁGRAFO

### **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Se declara la nulidad de la elección de la senadora Aida Merlano Rebolledo por compra de votos**

En el presente evento, las acusaciones elevadas en contra de la demandada se relacionan con posibles actos de corrupción adelantados por ella o con su anuencia, que incluyen, aparentemente, compra de votos, actuaciones que en criterio de la parte actora constituyen una clara vulneración de las normas en que debe fundarse el acto electoral. Para demostrar su dicho, la parte actora solicitó, entre otras, copia de todas las actuaciones adelantadas en el proceso penal adelantado contra la señora Aida Merlano Rebolledo, por los mismos hechos que soportaron la demanda, como prueba trasladada. (...). Conforme lo expuesto, con base en pruebas debidamente practicadas, incorporadas y controvertidas dentro del expediente, encuentra esta Sala de Decisión demostrado que existió una organización liderada o dirigida por la señora Aida Merlano Rebolledo que tenía como propósito principal afectar la libertad de los electores, principalmente en la ciudad de Barranquilla, a través del ofrecimiento y efectiva entrega de sumas de dinero a cambio de su voto por ella al Senado de la República para el período





2018-2022. (...). Por lo tanto, en este caso las prácticas de compra de votos dirigidas y adelantadas por la demandada impidieron que las personas por ella influenciadas ejercieran su derecho al voto de manera libre y secreta, por cuanto, según se estableció con las pruebas anteriormente referenciadas - las cuales hasta la fecha conservan plena validez- además de comprar literalmente el voto, la señora Aida Merlano Rebolledo contaba con sistemas de verificación para comprobar que las personas por ella persuadidas, efectivamente votaran a su favor, con lo que se demuestra que no sólo se afectó la libertad sino también el carácter secreto del derecho al voto. En otras palabras, está acreditado que la demandada hizo a varias personas el ofrecimiento y posterior entrega de dinero para obtener resultados favorables en las urnas, afectando así el voto en su doble esfera: como derecho, al ser la máxima expresión democrática y como deber, toda vez que dichas personas no votaron a conciencia, ni de manera libre, por lo que no ejercieron su deber democrático en los términos señalados para ello en la Carta Política, conducta que resulta completamente contraria a los postulados legales, por cuanto es contrario a derecho que alguien que pretende ser una representante del pueblo en el órgano legislativo del Estado, compre su curul. (...). Es decir, el hecho de que un candidato a una Corporación Pública incurra en una conducta corrupta de tal relevancia, como la que se encuentra demostrada en este caso, cual es la estructuración de una organización para la compra de votos, tiene un impacto grave en la sociedad, colectivo que ve defraudados sus intereses con la presencia de un representante ilegítimo del pueblo, para este caso, en el órgano legislativo del Estado lo cual además, conlleva un traumatismo en la conformación, organización y debida ejecución del Congreso que en últimas afecta el debido funcionamiento del aparato estatal considerado en su conjunto. Entonces, como se encuentra probado para la Sala que la demandada compró votos, sin que a la fecha se cuente con una cifra exacta, lo cual en manera alguna incide en la gravedad de la conducta por ella desplegada, por cuanto, independientemente de que haya comprado uno, cien o millones de votos, lo cierto es que la conducta irregular, atentatoria de los principios democráticos del Estado, fue cometida por ella directamente o con su anuencia, por lo que dicha conducta merece un severo reproche desde el punto de vista del medio de control de nulidad electoral. (...). La causal invocada en este evento y cuyo estudio fue abordado por esta Sala de Decisión desde la fijación del litigio, es de naturaleza subjetiva, que busca reprochar conductas corruptas, contrarias a la democracia, y por tanto, basta con que se demuestre que la demandada incurrió en prácticas corruptas tendientes a afectar la libertad de los votantes, para que se encuentre acreditada y por ende, haya lugar a declarar la nulidad de su elección, independientemente de las conclusiones a que en otros procesos, como por ejemplo de tipo penal o de pérdida de investidura, se arribe. (...). En otras palabras, se encuentra configurada la causal de nulidad consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 de violación de las normas en que debía fundarse -concretamente, los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política-, razón suficiente para declarar la nulidad de la elección como senadora de la señora Aida Merlano Rebolledo para el período 2018 – 2022.

### **PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN – La Sección sienta jurisprudencia en cuanto a que éstas constituyen causal de nulidad electoral de naturaleza subjetiva**

Conforme lo expuesto, es claro que la causal de nulidad electoral endilgada y analizada en el caso concreto difiere la causal de violencia tradicionalmente abordada por la Sala, toda vez que en este evento lo que se censura es la conducta de la demandada desde el punto de vista de la corrupción, por cuanto las prácticas corruptas que afecten la libertad del elector y la pureza que debe caracterizar el voto, atentan no sólo contra los principios democráticos del Estado





Social de Derecho sino además, contra normas de rango constitucional. Es esta entonces la oportunidad para precisar por parte de la Sala que la corrupción o las prácticas corruptas que se adelanten directa o indirectamente por un candidato a cualquier elección popular constituyen una causal de nulidad electoral de naturaleza subjetiva, independiente a la clásica violencia que ha sido estudiada por la Sección, toda vez que ésta se basa no en las causales específicas consagradas en el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 sino en las genéricas de que trata el artículo 137 de la misma ley, concretamente, porque vulneran las normas en que el acto electoral debe fundarse. (...). [S]e sienta jurisprudencia en el sentido de precisar que las prácticas corruptas adelantadas directa o indirectamente por candidatos a cargos de elección que afecten la pureza y libertad del voto de los electores, constituyen una causal de nulidad electoral independiente y diferente a la de violencia consagrada en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto con ellas se desconocen los postulados y principios democráticos que deben regir el Estado Social de Derecho como el colombiano, concretamente desconoce los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política, normas de orden superior en que este tipo de actos deben fundarse.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00084-00**

**Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**Demandado: AIDA MERLANO REBOLLEDO – SENADORA DE LA REPÚBLICA – PERIODO 2018-2022**

**Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Prácticas contrarias a la libertad del elector**

#### **SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA**

---

Corresponde a la Sala decidir la demanda presentada por la Procuraduría General del Nación en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República para el período 2018 - 2022.

#### **I. ANTECEDENTES**





La parte actora en su demanda solicitó que en la sentencia que ponga fin a este proceso se hicieran las siguientes

## 1. Declaraciones

Que se declare la nulidad del acto de elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República para el período 2018-2022, así como la Resolución 1539 del 16 de julio de 2018, a través de la cual el Consejo Nacional Electoral denegó la solicitud de abstenerse de declarar dicha elección, por incurrir en la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, al utilizar fuentes de financiación de la campaña política para costear fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Que se ordene la exclusión del cómputo general de los votos contenidos en las actas de escrutinio los obtenidos por la demandada por haber sido obtenidos en contravía de lo establecido en la Constitución y la ley.

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

## 2. Hechos

Mencionó que el 11 de marzo de 2018 se llevaron a cabo las elecciones para el Senado de la República, en las cuales participó como candidata por el Partido Conservador Colombiano la señora Aida Merlano Rebolledo.

Resaltó que a través de la Resolución 1596 del 19 de julio de 2018, el Consejo Nacional Electoral declaró la elección del Senado de la República para el periodo constitucional 2018-2022, entre cuyos elegidos se encontraba la demandada.

Afirmó que mediante una organización estructurada a cargo de la señora Merlano, se realizaron prácticas que atentaron contra la libertad del sufragio, que significaron la coacción, violencia y vulneración de la libertad de los electores, al ofrecerles dádivas mediante un programa de afiliación y fidelización hacia dicha candidata, así como pagos en efectivo y prebendas en especie a cambio de su voto.

Sostuvo que tal organización tenía una estructura jerarquizada, con la cual se defraudó el proceso electoral desde el momento mismo de la inscripción de las cédulas.

Explicó que existían unos líderes de grupo que afiliaban a los votantes y los registraban en listados en los que aparecían sus datos personales y el puesto y mesa en donde les correspondería ejercer el sufragio.

Advirtió que tal circunstancia demostraba que se erigieron verdaderos mecanismos de control para garantizar los votos que requería la mencionada candidata.





Manifestó que dicho grupo podía verificar los votantes que se habían vinculado a la campaña de compra de votos y el valor que se les pagaba a cada uno.

Destacó que entre las distintas actuaciones que se les exigía a los electores como contraprestación, se encontraba inscribir la cédula en los puestos de votación asignados, asistir a capacitaciones para aprender a votar por la señora Merlano, votar por ella el día de los comicios y demostrar tal circunstancia según lo pactado.

Agregó que a los ciudadanos les pagaban unos valores asignados por cada una de esas acciones, hasta completar la totalidad de la suma ofrecida por el voto.

Resaltó que el alcance de esa organización fue de tal magnitud, que la Fiscalía General de la Nación estableció que se había coaccionado a un número considerable de sufragantes, sobre los cuales se ejercieron actos de violencia que determinaron el sentido de los votos mediante la compra de los mismos, y que esas prácticas fueron cometidas en todos los puestos y mesas de votación del departamento del Atlántico, particularmente en las ciudades de Barranquilla y Soledad.

Señaló que la trascendencia y nivel de afectación en los resultados corresponde al mismo número de afiliados y/o vinculados al programa de compra de votos creado por la demandada, según los talonarios y listados encontrados en las diligencias realizadas por la Fiscalía General de la Nación en su sede de campaña.

Aseveró que el resultado electoral se vio tergiversado por los votos obtenidos fraudulentamente, lo cual afectó también al candidato que siguió en votación al último que alcanzó a ser declarado electo, quien hubiera resultado elegido como senador si no se hubieran contabilizado los votos de la señora Merlano.

Expuso que la demandada obtuvo 82.601 votos con los cuales fue declarada electa, mientras que la señora Soledad Tamayo Tamayo consiguió 60.090 votos, que no le alcanzaron para obtener la curul en el Senado de la República, por lo que existía una diferencia de 22.511 votos en favor de la primera.

Advirtió que si se no se hubieran contabilizado los votos comprados, el resultado electoral habría sido distinto.

Refirió que la Fiscalía General de la Nación dictó resolución de acusación en contra de la señora Merlano, al contar con suficientes elementos materiales probatorios y evidencia física para demostrar su intervención en la estructura criminal electoral detectada, que se dedicaba principalmente a la compra de votos en el departamento del Atlántico, delito por el cual fue privada de su libertad.

Informó que mediante Resolución 1449 del 6 de julio de 2018, el directorio de la Cámara de Representantes suspendió la condición de congresista de la demandada.

Afirmó que el 23 de marzo del mismo año, la Procuraduría General de la Nación





solicitó al Consejo Nacional Electoral abstenerse de decretar la elección de la candidata, con base en los hechos anteriormente descritos.

Resaltó que a través de Resolución 1539 del 16 de julio de 2018, la entidad denegó dicha petición al considerar que la señora Merlano no había sido sancionada con inhabilidad para el ejercicio de las funciones públicas ni existía sentencia ejecutoriada en su contra, que le impidieran acceder al cargo.

Destacó que el Consejo Nacional Electoral, mediante el Formulario E-26 SEN del 19 de julio de 2018 y la Resolución 1596 de la misma fecha, declaró electa a la demandada como senadora de la República.

Precisó que la señora Merlano actualmente se encuentra privada de la libertad, por cuenta de la orden impartida por la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso penal seguido en su contra por delitos contra el sufragio, concierto para delinquir, corrupción al sufragante agravado, porte ilegal de armas de fuego y ocultamiento y retención de cédulas.

Argumentó que dicha actuación tuvo como fundamento la diligencia de allanamiento y registro realizada por la Fiscalía General de la Nación en su sede de campaña, en donde se incautó una suma aproximada de \$261.000.000, se hallaron certificados electorales sin diligenciar, armas de fuego (algunas sin salvoconducto) y chalecos antibalas de uso privativo de la fuerza pública.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora señaló como vulneradas las siguientes normas: artículos 40 y 258 de la Constitución Política; artículos 137, 139 y 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 27 de la Ley 1475 de 2011.

Al respecto, planteó los siguientes cargos:

- A. Violación del artículo 40 numeral 1º y artículo 258 de la Constitución Política y del numeral 1º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

Explicó que la causal genérica de anulación del acto de elección se encontraba configurada por la coacción ejercida sobre los votantes para garantizar la elección de la demandada, con lo cual se desconoció la garantía constitucional de ejercer el sufragio sin ningún tipo de coacción y de forma secreta.

Aseguró que los votos obtenidos por la señora Merlano en el departamento del Atlántico, en gran medida fueron fruto de maniobras fraudulentas a través de una organización estructurada dedicada a la compra de votos y, con ello, a alterar la realidad y voluntad de las personas, mediante la influencia indebida en el electorado y la restricción de la libertad para escoger por quien votar.

Sostuvo que la presión económica es una forma de coacción que atenta contra la





libertad del sufragio, pues quien vota por alguien que le dio algún tipo de incentivo económico, no solo lo hace por esta razón, sino por el miedo de ser reprendido si incumple con el ilícito acuerdo.

Recalcó que la elección de la demandada estuvo determinada por actos de corrupción mediante una intrincada red que se dedicó a corromper a los sufragantes, con la que se vulneró la voluntad democrática y se defraudó tanto al electorado como a los demás candidatos.

Insistió que según las evidencias y elementos materiales probatorios obtenidos en el proceso penal, se da cuenta que el fraude electoral fue de tales proporciones, que de no haber mediado los votos obtenidos ilícitamente, la candidata no habría obtenido su curul.

Arguyó que la campaña política estuvo rodeada de irregularidades que afectaron directamente la democracia, la libertad de elección, el orden público, político y social, además de desconocer directamente los postulados del artículo 258 de la Constitución Política, puesto que se ejerció coacción en los sufragantes y se violó el imperativo del voto secreto.

Refirió que en la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación, se esclareció que la demandada tenía implementada toda una logística para asegurar los votos a través de lo que se denominaron “casas de pedagogía de votos”, sumado al empleo de contraseñas con códigos que posteriormente eran leídos por aparatos tecnológicos, así como contratos con seriales, huellas digitales, videos y actas.

Agregó que allí también se constató que la campaña contaba con un grupo de coordinadores encargados de conseguir líderes de barrio en los municipios del Atlántico, Bolívar y Magdalena, con el propósito de inscribir cédulas, asegurar votantes, entrenarlos para votar, llevarlos a las urnas y asegurarse que cada voto comprado fuera depositado en favor de la candidata Aida Merlano Rebolledo.

Mencionó que luego del pronunciamiento del fiscal general de la Nación se tuvo conocimiento público de que la primera parte de la operación de corrupción electoral se debía llevar a cabo antes del 14 de enero de 2018, fecha en que se vencía el plazo para la inscripción de cédulas, por lo cual los votantes debían ser “zonificados” en el mismo puesto electoral para poder hacerles seguimiento y facilitar el control.

Explicó que cumplido lo anterior, los integrantes del equipo de la campaña llevaban un talonario al que llamaban “trabajo”, en el que aparece el registro de cada voto comprado, con nombre, cédula, puesto de votación y huella dactilar, que luego de haberse realizado el proceso de votación, al certificado electoral se le anexaba un código QR y unos seriales de identificación, con la finalidad de determinar la cantidad de votos que se pagaban, para así llevar un control de los resultados sobre los líderes que adelantaron esas actuaciones, así como los gastos incurridos.







Afirmó que también se implementaron unas casas de apoyo cerca de los puestos de votación, en los que se debían realizar simulacros de votación y luego de ello los votantes debían entregar el certificado de votación, junto con una contraseña gris, y así recibir el pago correspondiente.

Aclaró que la imputación de cargos de la que fue objeto la demandada no implica algún tipo de prejudicialidad en el presente asunto, pues con la contundencia del material probatorio arrojado al proceso penal es posible encontrar probada la causal de nulidad de la elección de la señora Merlano.

Manifestó que los guarismos electorales obtenidos ilegalmente debían excluirse, porque no podía permitirse que la defraudación de la confianza pública, ni la tergiversación de la voluntad democrática tengan efectos sobre la composición de las instituciones democráticas.

Expresó que los hechos mencionados se traducen en la afectación de la libertad del elector, sumado a que los resultados de los escrutinios no reflejan la verdadera voluntad democrática, razón por la cual no podían convalidarse los votos que la candidata obtuvo de manera irregular.

Recalcó que al analizar la configuración de la causal de nulidad invocada, se debía también establecer que la coacción determinó un número importante de votos, y que con ello se modificó la voluntad de los electores, pues con ello se cumplían los preceptos del artículo 258 de la Constitución Política.

Adujo que determinar uno a uno cuáles votos fueron obtenidos fraudulentamente era imposible en la práctica, pues para ello se debía contar con la aceptación de quien vendió su voto, lo cual sería una práctica autoincriminatoria y, por ende, de improbable ocurrencia.

Explicó que no puede concluirse que la elección es anulable únicamente si la injerencia de los votos conseguidos ilícitamente es tan grande como para tergiversar el resultado electoral, pues el artículo 258 constitucional lo que busca es procurar que el elector pueda ejercer su derecho al voto libremente, ajeno a presión alguna.

Precisó que la violación directa de la Constitución Política es la que debe conducir a declarar la nulidad de la elección, cuando se ejerce coacción contra el elector.

Alegó que si el acto de elección de la señora Merlano queda incólume, se afectaría el derecho a la moralidad administrativa, ya que la decisión es contraria al interés público y social, en la medida en que posibilitó la declaratoria de elección de una ciudadana que se benefició de prácticas contrarias a la moral pública, ética y buena fe.

Refirió que con el fraude electoral materializado en la compra de votos, se ejerció violencia contra los electores, con la cual se anuló la libertad de ejercer su derecho





al voto y se afectó la legitimidad del poder político.

Destacó que la violencia comprende, además de la física, la psicológica, el constreñimiento, la coacción o cualquier tipo de situación que anule la libertad de elegir libremente, lo cual incluye el otorgamiento de dádivas, que constituye el delito de corrupción al sufragante.

Insistió que para anular la elección de la señora Merlano no se requería determinar si el resultado democrático variaría al descontarse los votos obtenidos fraudulentamente, porque ello no estaría de acuerdo con el fin de las normas constitucionales y legales que consagran la nulidad por actos de coacción al elector, las cuales buscan impedir la realización de maniobras que atenten contra la voluntad electoral y, por tal razón, la causal debía estudiarse también desde el punto de vista finalístico y no solo consecuencial.

B. Violación del numeral 2º del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, por afectación grave al orden público, político, económico, social o ecológico.

Manifestó que esta causal de anulación se configuró al financiar la campaña con fuentes derivadas de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Explicó que se incurrió en tal prohibición, porque los recursos de la campaña de la señora Merlano estuvieron destinados en gran medida a financiar fines antidemocráticos como la compra de votos.

Aclaró que no se cuestionaban los topes del monto de financiación, sino la destinación que se le dio a los recursos.

Distinguió entre la financiación política y la financiación de las campañas electorales, bajo el entendido de que la primera es la manera como se obtienen los recursos para el funcionamiento de los partidos, y la segunda involucra únicamente los ingresos y gastos de la respectiva campaña.

Recordó que la financiación de campañas electorales y la destinación de esos recursos, persiguen la materialización de la democracia participativa y libre de los ciudadanos.

Advirtió que el estudio de este cargo tenía suma importancia, puesto que la ley contempla la reposición de los gastos incurridos en la campaña, lo que en este caso resultaría en la financiación de actividades ilegales y antidemocráticas a través de recursos del erario.

Sostuvo que se presentó una desigualdad en las reglas del juego, porque al emplearse prácticas atentatorias del orden público se obtuvo una ventaja indebida frente a los otros candidatos.

Expuso que existió un acceso desigual a los cargos políticos, debido a que se





afectaron los demás sectores de la población, los otros contendientes, las bases de la democracia y la representación significativa.

Destacó que hubo corrupción política, pues con la compra de votos se volvió ilícita la causa de la financiación de la campaña y se corrompió el sistema democrático, lo cual se traduce en una violación directa de los principios de transparencia, moralidad e igualdad.

Advirtió que con la financiación de las actividades ilícitas concretadas en la compra de votos, se generó un estado de anormalidad en el desarrollo del proceso electoral que finalmente resultó en una alteración grave del orden público.

Agregó que esa alteración se presentó al coaccionar y violentar a los electores, pues se les suprimió su verdadero derecho al voto libre y secreto y se compraron sus votos con dinero de la campaña de la señora Merlano, lo cual no solo entorpeció el proceso sino que afectó a los demás candidatos y al conjunto de electores que terminaron siendo defraudados, al no verse representados por quienes hubieran resultado elegidos por la verdadera intención del voto popular.

Señaló que el orden público tiene bienes de satisfacción común que resultaron insatisfechos al desconocerse las normas jurídicas que garantizan una contienda electoral justa y honesta.

Refirió que la elección de la demandada también atenta contra el orden público, en la medida en que su curul fue obtenida por medios ilícitos, así que no adquirió el derecho legítimo de acudir al “hemiciclo” legislativo en su condición de congresista.

Consideró que la alteración del orden político se concretó al afectarse el equilibrio entre el precepto normativo y la obediencia que de éste se desprende, puesto que lo pretendido es la seguridad a través del cumplimiento de normas jurídicas, cuyo incumplimiento genera la inestabilidad del sistema y la deslegitimación de las decisiones.

Arguyó que la democracia solamente puede consolidarse cuando los candidatos respetan el orden político, lo cual ocurre al obedecer la Constitución y la ley, que para el presente caso no ocurrió porque las prácticas fraudulentas perpetradas para obtener la curul de la señora Merlano, a todas luces desconocieron las normas constitucionales y legales ya mencionadas.

Posteriormente, al subsanar el escrito de demanda, la parte actora precisó las zonas, puestos y mesas del departamento del Atlántico, en los que indiciariamente los constreñidos ejercieron el voto.

Así mismo, indicó que el posible número de ciudadanos que votaron y que fueron objeto de violencia, correspondía a 23.000 sufragantes, que era el número mínimo de electores que habrían cedido a las maniobras lideradas por la demandada y que deberían ser excluidos de los registros electorales, todo lo cual estaba sujeto





a lo que resultara probado dentro del presente asunto.

Por último, dentro de la oportunidad legal correspondiente, la parte demandante reformó la demanda indicando las zonas, puestos y mesas de votación del departamento de Bolívar, así como los votos obtenidos por la señora Merlano.

#### **4. Contestaciones**

##### **4.1. Partido Conservador Colombiano**

La apoderada del partido indicó que con las pruebas solicitadas en la demanda no podía acreditarse la configuración de las causales de nulidad alegadas, pues las mismas solo hacen parte de una investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación en contra de la señora Aida Merlano Rebolledo.

Resaltó que no era posible trasladar tales pruebas como hechos jurídicamente probados, porque actualmente la demandada cuenta con la presunción de inocencia hasta no existir un fallo o condena en su contra.

Por lo anterior, solicitó que la decisión que se adopte en este proceso, sea concordante con el auto a través del cual se inadmitió inicialmente la demanda, como quiera que no están probados los delitos endilgados y al fijarse la *litis* no podría determinarse cuál es el hecho relevante para acceder a las pretensiones de la demanda.

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

Por conducto de apoderado, la entidad alegó que carece de legitimación en la causa por pasiva, debido a que de los hechos y pretensiones de la demanda se desprende que la Registraduría Nacional del Estado Civil no cumple con los requisitos formales para intervenir como demandada dentro del presente asunto.

Indicó que solo tiene competencia para organizar las elecciones y los diferentes mecanismos de participación ciudadana, pero no tiene facultades para intervenir en el cómputo de los votos, resolver reclamaciones o declarar la elección del candidato, razón por la cual no está llamada a responder por las pretensiones del medio de control de nulidad electoral.

Mencionó que a la entidad le corresponde la verificación de requisitos formales de las inscripciones de los candidatos, la cual no incluye la revisión de inhabilidades o incompatibilidades de los mismos.

##### **4.3. Aida Merlano Rebolledo**

La demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones y formuló la excepción de inepta demanda, en los siguientes términos:

Sostuvo que una de las causales de nulidad alegadas en la demanda es la de





“violencia sobre los electores”, consagrada en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, frente a la cual resulta necesario determinar i) los votos obtenidos fraudulentamente, ii) cuándo y dónde fueron comprados, iii) por quién fueron comprados, iv) cuál fue su valor y v) se debe contar con la aceptación individual de quien lo vendió.

Alegó que ni en la demanda, ni en su subsanación, ni en la reforma, se podían establecer tales aspectos, sumado a que con las pruebas solicitadas tampoco era posible demostrar que los constreñidos ejercieron su voto en determinadas zonas, puestos y mesas.

Recalcó que la jurisprudencia de esta Sección ha establecido que al plantear la referida causal de nulidad, no se puede partir de especulaciones o suposiciones.

Afirmó que al demandante le correspondía la carga de probar sus alegatos, no con supuestas interpretaciones a elementos materiales probatorios recaudados por la Policía Judicial con destino a una investigación penal, sino que esas evidencias tienen que corresponder al material probatorio que demuestra su acusación, lo cual no aportó con la demanda o en documentos posteriores.

Expresó que la demanda contiene imputaciones basadas en interpretaciones sesgadas sobre lo que en criterio de la parte actora son pruebas de corrupción al elector, lo cual desconoce el principio de presunción de inocencia que la cobija.

#### **4.4. Consejo Nacional Electoral**

A través de apoderada, la entidad se opuso a las pretensiones de la demanda al considerar que los actos administrativos demandados fueron proferidos de conformidad con la Constitución Política y la ley.

Informó que para abstenerse de declarar la elección de un ciudadano en un cargo, se deben tener en cuenta las causales taxativas establecidas para el efecto, para lo cual debe existir plena prueba de que el candidato electo está incurso en una causal de inhabilidad o prohibición prevista en el ordenamiento jurídico.

En el caso concreto, expuso que para la fecha en que la entidad declaró la elección de la señora Aida Merlano Rebolledo, no se encontraba sancionada con inhabilidad para el ejercicio de las funciones públicas, ni existía sentencia condenatoria ejecutoriada en su contra.

Manifestó que las afirmaciones de la parte actora constituían meras expectativas y no hechos actuales, reales y ciertos, por lo que de haber accedido a su solicitud de abstenerse de declarar la elección de la demandada, se habría incurrido en una violación flagrante del debido proceso ante el desconocimiento de la presunción de inocencia.

Advirtió que de la lectura de las causales de inhabilidad no se evidenciaba disposición alguna que impidiera a la señora Merlano ser designada o elegida





como senadora de la República, ni tampoco existía justificación normativa que señalara que el decreto de una medida de aseguramiento preventiva era causal de abstención de la declaratoria de elección de la demandada.

## 5. Actuación procesal

A través de proveído del 5 de septiembre de 2018<sup>1</sup> se admitió la demanda, bajo la aclaración que si bien la demandante alude al numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 como causal de la elección que cuestiona, lo cierto es que sus argumentos hacen referencia a las conductas (aspecto subjetivo) que la ciudadana Merlano Rebolledo desplegó para conseguir que se le eligiera senadora, lo que considera violatorio, entre otros, del artículo 137 *ídem*, el cual establece dentro de varias causas de nulidad de los actos administrativos, y por ende de los de elección popular, la infracción de las normas en que deberían fundarse o su expedición irregular, por ello, bajo el supuesto de que la incidencia de la votación no es lo que interesa como aspecto principal en este asunto, sino el actuar contrario a los principios democráticos de la demandada, según lo expresa la parte actora, se estima viable el estudio de la elección demandada.

En tal virtud, se ordenó notificar personalmente a la señora Aida Merlano Rebolledo, al presidente del Consejo Nacional Electoral, al registrador nacional del Estado Civil y al agente del Ministerio Público.

Mediante decisión del 19 de septiembre de 2018<sup>2</sup> se admitió la reforma de la demanda.

En proveído del 7 de noviembre siguiente<sup>3</sup>, se fijó fecha para celebrar la audiencia inicial prevista en el artículo 283 de la Ley 1437 de 2011, la cual se llevó a cabo el 16 de noviembre del mismo año<sup>4</sup>, en la que se desarrollaron las actividades propias de esta etapa procesal, entre ellas el saneamiento, pronunciamiento acerca de las excepciones, la fijación del litigio y el decreto de pruebas.

El litigio fue fijado en los siguientes términos:

*“(...) la controversia en este proceso está circunscrita a determinar si se debe declarar la nulidad del acto de elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República para el período 2018 – 2022. Para el efecto, se debe establecer si las supuestas prácticas contrarias a la libertad del elector adelantadas por la señora Merlano Rebolledo se encuentran demostradas o no y si dichas conductas, de tipo subjetivo, constituyen una causal de nulidad del acto electoral, concretamente, por tener efectos nocivos que afectan de manera grave el orden público, político, económico, social o ecológico, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 137 del Código de*

<sup>1</sup> Folios 173 a 174 vuelto del cuaderno 1 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 223 a 224 vuelto del cuaderno 2 del expediente.

<sup>3</sup> Folios 318 a 319 vuelto del cuaderno 2 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 351 a 356 del cuaderno 2 del expediente.





*Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, se debe determinar si las referidas prácticas atentan contra los principios democráticos que deben regir los procesos electorales y por tanto, si el acto demandado fue proferido con violación de las normas en que debía fundarse y si su expedición fue irregular. Específicamente, se debe verificar si se vulneró el derecho a elegir y ser elegido consagrado en el numeral 1 del artículo 40 de la Constitución Política y el derecho al voto libre de coacción y en forma secreta, establecido en el artículo 258 idem. Adicionalmente, se debe determinar si en el caso concreto se desconoció la prohibición prevista en el artículo 27 numeral 2 de la Ley 1475 de 2011 referida a la financiación de campañas con fuentes derivadas de actividades ilícitas o que tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público. En tales condiciones, se precisa que el estudio que se adelantará dentro de este asunto es de orden subjetivo y por tanto, se excluye del mismo el análisis objetivo de la causal de violencia contra el elector de que trata el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 tal y como se estableció en los autos admisorios de la demanda y su reforma del 5 y del 19 de septiembre de 2018. En lo que tiene que ver con la pretensión de declarar la nulidad de la Resolución 1539 del 16 de julio de 2018 a través de la cual el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud elevada por la Procuraduría General de la Nación de no declarar la elección de la demandada, se advierte que no es posible emitir pronunciamiento individual o separado frente a la misma, toda vez que de conformidad con lo establecido en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo los actos demandables a través del medio de control de nulidad electoral son los de elección, nombramiento o llamamiento, así como las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o los escrutinios.”<sup>5</sup>*

En la misma diligencia se citó a las partes para la realización de la audiencia de pruebas, la cual se llevó a cabo los días 10 de diciembre de 2018<sup>6</sup>, 1 y 18 de febrero y 4 de marzo de 2019, con el objeto de practicar las pruebas decretadas en la audiencia inicial; además, al no considerar necesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento consagrada en el artículo 286 de la Ley 1437 de 2011, se corrió traslado a las partes para presentar escrito de alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días dentro del cual la señora agente del Ministerio Público podría presentar el concepto respectivo.

## **6. Alegatos de Conclusión**

### **6.1 Aida Merlano Rebolledo**

<sup>5</sup> La decisión que se adoptó sobre la fijación del litigio no fue objeto de recursos.

<sup>6</sup> El 11 de diciembre de 2018 se llevó a cabo una inspección judicial en la Corte Suprema de Justicia con el fin de recaudar las pruebas que habían sido decretadas pero no habían sido remitidas al expediente.





A través de apoderado presentó sus alegatos de conclusión en los siguientes términos:

Adujo que la parte actora pretendió demostrar la supuesta compra de votos sin embargo, no obra en el expediente evidencia alguna de dicha conducta, toda vez que la única declaración que se recibió fue la de la señora Margarita Ballén quien nada dijo sobre ese punto en su testimonio.

Señaló que también se allegó una gran cantidad de documentos correspondientes al proceso penal que se adelanta en contra de la demandada en la Corte Suprema de Justicia, los cuales no pudieron ser debidamente estudiados debido a volumen y carácter reservado.

Afirmó que no se demostró probatoriamente que la demandada hubiera comprado un solo voto como se sostuvo en la demanda.

Indicó que si, en gracia de discusión se tuviera en cuenta el testimonio rendido por el señor Francisco Rafael Palencia Borrero en la Corte Suprema de Justicia, se debe advertir que dicho testigo ha sido ampliamente cuestionado por los abogados defensores de la demandada no sólo por sus calidades sino también por su incoherencia y la falta de prueba de sus afirmaciones.

Advirtió que dentro de las causales de nulidad invocadas en la demanda está la prevista en el numeral 1 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo conocida como violencia sobre los electores respecto de la cual, según la jurisprudencia de la Sección Quinta, es necesario que se establezca cuáles fueron los votos obtenidos fraudulentamente, cuándo y dónde fueron comprados, por quién, cuál fue su valor y la aceptación individual de quien lo vendió, aspectos que no fueron individualizados por la parte actora en este caso.

Aseveró que la línea jurisprudencial de la Corporación en materia de violencia debe respetarse y por tanto, como en este caso no se reúnen los requisitos exigidos para la prosperidad de la causal es claro que se está frente a una inepta demanda.

Manifestó que las afirmaciones de la demanda no fueron demostradas y que las pruebas que supuestamente existen en contra de la demandada se encuentran en manos de la Fiscalía General de la Nación y de la Corte Suprema de Justicia por lo que no han podido ser debidamente consultadas por esa defensa.

Puso de presente que existe una prueba sobreviniente de la ilegitimidad de la diligencia de allanamiento que originó el proceso penal y las demás acciones administrativas en contra de la demandada.

## **7. Concepto del Ministerio Público**







La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en los siguientes términos:

Recordó que la demanda tiene como sustento principal los hallazgos obtenidos por la Fiscalía General de la Nación en la operación Casa Blanca en donde se encontró evidencia de la existencia de una organización que tenía como principal objetivo la captación de sufragantes para que, a cambio de una suma de dinero, votaran a favor de la demandada.

Precisó que la solicitud de nulidad del acto de elección no tiene como fundamento las causales específicas de nulidad electoral consagradas en el artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, específicamente la referente a violencia, toda vez que no se pretende que se analice el aspecto objetivo de la causal sino una serie de conductas y hechos que permiten inferir que la elección cuestionada es contraria a los principios democráticos.

Adujo que bajo ese entendido, basta con demostrar que haya elementos de prueba que permitan al juez electoral tener la certeza de que las actuaciones de la demandada fueron contrarias al derecho a ejercer el voto de manera libre y espontánea para declarar la nulidad del acto de elección, por cuanto se trata de una afrenta al sistema democrático.

Refirió el marco normativo y jurisprudencial de la democracia y del derecho al voto libre y espontáneo.

Recordó que según pacífica jurisprudencia de esta Sección las causales generales de nulidad del acto administrativo pueden ser fundamento suficiente para declarar la nulidad del acto electoral.

Explicó que si se demuestra de forma objetiva que un candidato o su organización buscaron desconocer el carácter secreto, libre y voluntario del voto, por medio de dádivas, el acto electoral no puede seguir produciendo efectos, por ser contrario a las normas en que debía fundarse, concretamente los artículos 40 -2 y 258 de la Constitución Política.

Agregó que mantener el acto electoral en el ordenamiento en esas circunstancias, resulta nocivo para el sistema democrático y el ordenamiento público y político del país.

Manifestó que se debe aceptar que existen dos formas para demostrar la corrupción al elector: una primera, mediante la causal objetiva que se contempla en el numeral 1 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y una segunda, subjetiva, en la que basta demostrar con certeza que el candidato incurrió en prácticas antidemocráticas.





Advirtió que el juez electoral tiene facultades y poderes concretos que no dependen de decisiones de otras jurisdicciones, como por ejemplo, la penal, por cuanto el electoral es un proceso objetivo de legalidad.

Señaló que la decisión del juez electoral no puede ser vista como una violación del principio de presunción de inocencia, toda vez que en estos asuntos no se examina la culpabilidad del demandado, puesto que le basta con demostrar que existen elementos de prueba que le permitan el pleno convencimiento sobre la procedencia de la nulidad del acto electoral por su oposición al ordenamiento jurídico, sin que ello implique juicios sobre la responsabilidad de quien resultó beneficiado con el acto de elección, en tanto su competencia está limitada a determinar si se vulneró o no el principio de representación democrática.

Agregó que en este tipo de procesos es indiferente la actuación de las autoridades o de quienes intervienen en el acto electoral, razón por la cual es irrelevante para el juez electoral el estudio de culpabilidad subjetiva que realice el juez penal respecto de los actos electorales objeto de control de legalidad.

Consideró que en estos procesos puede haber pronunciamiento sobre si existió o no vulneración del principio democrático por desconocimiento de la libertad y secreto del sufragio sin necesidad de una decisión previa del juez penal, por cuanto insistió, el juez electoral juzga la legalidad del acto electoral y no la responsabilidad subjetiva de la demandada.

Refirió los requisitos legales y jurisprudenciales de las pruebas trasladadas en atención a que el material probatorio obrante en el expediente, corresponde mayoritariamente a la investigación penal que actualmente cursa ante la Corte Suprema de Justicia contra Aida Merlano Rebolledo.

Indicó que la investigación penal que se surte en contra de la demandada se rige por el procedimiento de la Ley 600 de 2000, por lo que ha de entenderse que la investigada o su apoderado, conocen y han tenido la oportunidad de contradicción de las pruebas recaudadas en el marco de la investigación y por tanto, en este caso no es necesaria la ratificación de las mismas, a diferencia de lo que ocurriría si se tratara de la Ley 906 de 2004 en la que las pruebas sólo se descubren en la etapa de juicio.

Afirmó que existen elementos de convicción suficientes para entender que la demandada conocía y participó de las actividades tendientes a lograr que los electores de municipios del Atlántico, a cambio de dádivas, depositaran su voto a su favor.

Señaló que por lo tanto, su elección no se ajusta a los presupuestos constitucionales toda vez que afectó la libertad y voluntad de los electores mediante una organización cuyo fin era la compra y venta de votos para favorecer la candidatura de la señora Aida Merlano Rebolledo.





Manifestó que según se acreditó en la actuación penal, el 9 de marzo de 2018 la Policía Nacional de Barranquilla fue advertida de posibles actividades ilícitas de compra de votos en la denominada Casa Blanca ubicada en el barrio El Golf de esa ciudad.

Adujo que no existe duda de que en ese inmueble funcionaba el comando político de la demandada, para ese momento representante a la Cámara y candidata al Senado de la República.

Comentó que ese aviso condujo a que el 11 de marzo de 2018 agentes de la Sijín y el CTI, en cumplimiento de una orden de allanamiento expedida por la Fiscalía 17 Seccional de la Unidad de Administración Pública de Barranquilla allanara la sede de la campaña de la demandada, obteniendo como resultado la incautación de certificados y planillas electorales, seis carpetas que contenían el listado de posibles sufragantes, copia de cédulas de ciudadanía, mercados, computadores y calcomanías con códigos de barras con los que se dice hacía seguimiento a los líderes que presuntamente se encargaban de gestionar la compra de votos en esa región del país.

Puso de presente que en la investigación se recibieron, bajo la gravedad de juramento los testimonios de varias personas, dentro de las cuales se encuentra el señor Francisco Rafael Palencia, quien contó de manera detallada la forma en que funcionaba la organización para lograr, mediante la compra de votos, que los sufragantes votaran por la señora Aida Merlano Rebolledo.

Dedujo de este testimonio -del cual refirió varios apartes y el cual no pudo ser practicado dentro de este proceso-, que la demandada tenía conocimiento y hacía parte de las actividades tendientes a captar electores mediante el ofrecimiento de dádivas lo que se traduce en actividades antidemocráticas tendientes a desconocer la libertad de los electores para escoger voluntaria e independientemente la opción de su predilección.

Concluyó que los documentos y testimonios recaudados en el proceso penal resultan suficientes para entender que el acto electoral demandado debe declararse nulo, por cuanto la demandada, para lograr su expedición, contravino los principios de transparencia y objetividad que deben caracterizar los certámenes electorales y las normas en que este debía fundarse.

Con base en lo anterior, solicitó declarar la nulidad del acto de elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República para el período 2018 – 2022.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta del Consejo de Estado a resolver previas las siguientes

## II. CONSIDERACIONES





## 1. Competencia

La Sala es competente para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad electoral de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>7</sup> y el artículo 13 del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación<sup>8</sup>.

## 2. El acto acusado

El acto cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto es la Resolución 1596 del 19 de julio de 2018 en lo que tiene que ver con la declaratoria de elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República para el período 2018 – 2022.

## 3. Problema Jurídico

Conforme con lo establecido en la fijación del litigio hecha durante la audiencia inicial, corresponde a la Sala determinar si se debe declarar la nulidad del acto de elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República para el período 2018 – 2022 contenida en la Resolución 1596 del 19 de julio de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral.

---

<sup>7</sup> **Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...)

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

<sup>8</sup> Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003)

**Artículo 13.- “DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES.** Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

### **Sección Quinta:**

(...)

3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.





Para el efecto, se debe determinar si las supuestas prácticas contrarias a la libertad del elector adelantadas por la señora Merlano Rebolledo se encuentran demostradas o no y si dichas conductas, de tipo subjetivo, constituyen una causal de nulidad del acto electoral, concretamente, por tener efectos nocivos que afectan de manera grave el orden público, político, económico, social o ecológico, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia, se debe establecer si las referidas prácticas atentan contra los principios democráticos que deben regir los procesos electorales y por tanto, si el acto demandado fue proferido con violación de las normas en que debía fundarse y si su expedición fue irregular.

Específicamente, se debe verificar si se vulneró el derecho a elegir y ser elegido consagrado en el numeral 1 del artículo 40 de la Constitución Política y el derecho al voto libre de coacción y en forma secreta, establecido en el artículo 258 *idem*. Adicionalmente, se debe determinar si en el caso concreto se desconoció la prohibición prevista en el artículo 27 numeral 2 de la Ley 1475 de 2011 referida a la financiación de campañas con fuentes derivadas de actividades ilícitas o que tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Por lo tanto, el estudio que se adelantará dentro de este asunto es de orden subjetivo y en consecuencia, no se abordará el análisis objetivo de la causal de violencia contra el elector de que trata el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 tal y como se estableció en los autos admisorios de la demanda y su reforma del 5 y del 19 de septiembre de 2018 y en la audiencia inicial celebrada dentro de este asunto.

#### **4. De la democracia en Colombia**

Colombia es un Estado Social de Derecho cuyo sistema de gobierno es la democracia, lo que implica que son los ciudadanos los que directa o indirectamente, a través de sus representantes, participan y toman las decisiones que los afectan.

Dichos postulados se encuentran consagrados, entre otras normas, en el artículo 3 de la Carta Política según el cual *“[L]a soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejercer en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”*.

Así las cosas, la democracia constituye un eje fundamental del Estado Colombiano que no puede ser reemplazado ni modificado so pena de desdibujar la concepción del Estado mismo.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:

*«[L]a democracia puede definirse como el régimen político cuyo orden es edificado o construido a partir de la manifestación de voluntad de los*





*governados, gozando éstos de libertades públicas y conservando la opción de controlar el ejercicio del poder. En otras palabras, es una forma de gobierno en el que “los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad [directa o indirectamente]”.*

*Para aquellos modelos de Estado que propician la injerencia activa del individuo en los procesos político, social y económico, la democracia es pues uno de los principios de mayor trascendencia institucional, en cuanto se concibe como un instrumento de consolidación de esa forma de organización estatal que busca hacer realidad las aspiraciones de la colectividad, y que basa todo su accionar en la limitación y racionalización del ejercicio del poder y en el respeto por la libertad, la igualdad, la participación y el pluralismo.*

*4.3.2. En los regímenes democráticos, representativos y participativos, como es el caso colombiano, el principio democrático viene a constituir un valor fundante del Estado y un fin esencial del mismo, a través del cual se busca garantizar y asegurar que el ciudadano pueda participar de forma permanente en todos aquellos procesos decisorios y de poder, no necesariamente electorales, que inciden significativamente en el rumbo de su vida y que afectan su desarrollo personal y el de la propia comunidad. En palabras de esta Corporación, dicho principio “constituye una directriz que rige el ordenamiento en su conjunto”, de manera que “se puede identificar como el principio vertebral de la Carta política porque comprende en sí mismo, la posibilidad de operar como principio sustantivo y como principio estructural pero por lo mismo, es el principio más general de todos.”<sup>9</sup>»*

En ese orden de ideas, es el pueblo el que ejerce el poder y decide los asuntos trascendentales para la vida de todos los habitantes del país, no obstante, como no todas las decisiones pueden ser adoptadas directamente por todos y cada uno de los ciudadanos, se requiere de una estructura en la cual estos actúen a través de representantes que se conviertan en sus voceros pero a la vez, velen los por los intereses de la colectividad.

Estas formas de ejercer el poder son las que doctrinariamente se han conocido como democracia directa e indirecta, con sus dos vertientes: participativa y representativa, de las cuales en la Constitución Política de 1991 se optó por la primera de ellas.

Es decir, la organización democrática del Estado permite que el pueblo participe directamente de las decisiones que los afectan a través de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el artículo 103 Constitucional, tales como el referendo o la consulta popular; o por intermedio de los representantes elegidos por él mismo, tales como los gobernantes a nivel nacional, departamental, distrital

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-008 del 23 de enero de 2003. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.





y municipal y los miembros de Corporaciones Públicas, quienes pueden asumir dos facetas: la vocería popular estrictamente dicha o la protección y promoción del bien común.

Además, en virtud de esa soberanía popular, los representantes elegidos por el pueblo que son elegidos para velar por sus intereses, quedan sujetos al control de sus electores, a través de figuras tales como, por ejemplo, la revocatoria del mandato.

En palabras de la Corte Constitucional:

*“En una democracia participativa los representantes electos por el Pueblo tienen el deber de ser voceros de la voluntad popular y acatar el mandato imperativo de sus electores, a diferencia de lo que ocurre en un democracia representativa, en la que “los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores”. De manera que el ciudadano conserva en todo momento sus derechos políticos para controlar a su representante, porque dicha elección no supone la transferencia de la soberanía popular, sino que lo inviste de legitimidad para actuar como un delegado del Pueblo.<sup>10</sup>”*

Bajo estos lineamientos, es claro que los ciudadanos depositan su confianza en dichos representantes por lo que estos adquieren una gran responsabilidad frente a sus electores, desde el instante mismo en que se ponen a su disposición como candidatos para acceder a algún cargo público y mucho más cuando asumen formalmente el mandato popular.

Ahora, como existe una multiplicidad de opciones de decisión y no es posible que todos los ciudadanos coincidan en sus preferencias e intereses, ha sido el sistema de mayorías el método para definir, sin que ello implique desconocer los derechos y garantías de las minorías.

Frente al punto el máximo Tribunal Constitucional ha dicho:

*“Las normas constitucionales que establecen las reglas para el procedimiento democrático no son propiamente una expresión del principio de mayoría como tal sino que son las reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego democrático basado en la alternancia de las mayorías y la protección de las minorías. Y esas reglas son en gran parte las que regulan las funciones electorales. El respeto de las reglas electorales es entonces lo que permite que la democracia se constituya en un mecanismo por medio del cual las sociedades tramitan de manera pacífica sus conflictos y resuelven sus diferencias. Estas reglas electorales son entonces los acuerdos esenciales que permiten que las sociedades*

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 379 del 18 de julio de 2016. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.





*resuelvan sus desacuerdos, con base en el juego del principio de mayoría y sin recurrir a la violencia. Cuando esas reglas electorales quedan ellas mismas sometidas al dominio de las mayorías, pueden convertirse en instrumento de poder de estas mayorías y de exclusión de las minorías de la dinámica política. Esto explica entonces que sea constitucionalmente legítimo someter la adopción, reforma o derogatoria de las reglas electorales, incluso en ciertos aspectos que pueden parecer puramente procedimentales, a requisitos de trámite más fuertes que los propios de las leyes ordinarias, puesto que de esa manera se evita que una determinada mayoría pueda alterar en beneficio propio los normas que regulan la función electoral para desconocer los derechos de las minorías y perpetuarse en el poder<sup>11</sup>”.*

En tales condiciones, para la construcción de una verdadera democracia se requiere no solamente de la participación de las mayorías sino también de la representación de las minorías con el fin de que de realmente el poder sea ejercido por todos de manera organizada.

Pero además, para la materialización de la democracia resulta de vital importancia que los ciudadanos encargados de elegir sus representantes o de decidir directamente, lo hagan de manera libre e informada por lo que constituye una verdadera afrenta a los principios y garantías democráticas que los electores sean constreñidos o engañados por cualquier medio, toda vez que así, se insiste, se estaría traicionando la confianza que el electorado depositó en sus primeros, candidatos y luego, representantes o gobernantes.

Por lo tanto, para la realización de los principios democráticos es necesario que se respete y garantice la pureza del voto como manifestación de la voluntad del pueblo soberano.

## **5. Del derecho al voto**

El voto es un mecanismo de participación ciudadana que tiene una doble connotación en Colombia: por una parte, es un derecho pero a la vez constituye un deber ciudadano.

El artículo 258 de la Carta Política lo consagra así:

*“El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con*

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 145 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.







*claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos...”*

Es un derecho porque es una de las máximas representaciones democráticas a través de la cual los ciudadanos pueden acudir a las urnas para decidir directamente algún asunto puesto a su consideración o para elegir a sus representantes.

Además, es la forma en que se expresan genuinamente los derechos políticos consagrados en el artículo 40 de la Carta Política pues es a través de aquel puede elegir; ser elegido; participar de elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y demás formas de participación democrática; ejercer la revocatoria directa, por ejemplo.

Sin embargo, no sólo constituye un derecho, sino que también es un deber ciudadano, toda vez que al tener Colombia una forma de gobierno basada en la democracia, los ciudadanos tienen el deber de ejercer el derecho al voto para participar y contribuir en la toma de decisiones y en la elecciones de las personas que los gobernarán y representarán en las Corporaciones Públicas, so pena de que todo el aparato estatal se paralice y no se puedan cumplir los fines esenciales del mismo.

Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

*“El voto constituye, sin lugar a dudas, uno de los elementos centrales de la democracia. No podría comprenderse la democracia sin la existencia de elecciones, en las cuales se eligen los gobernantes a través del voto de los ciudadanos. El ejercicio del voto constituye una manifestación de la libertad individual, en la medida en que la persona selecciona el candidato de su preferencia. Así mismo, constituye base de la legitimidad del sistema. Desde el punto de vista del voto como derecho y manifestación de la libertad individual, la Corte ha señalado que se trata de un derecho complejo, que comporta la elección individual y supone la existencia de una organización prestadora. Además tiene una función organizacional, lo cual no le resta su carácter de derecho fundamental, de aplicación inmediata:*

(...)

*5.3 De acuerdo con lo dicho, el núcleo esencial del derecho al sufragio comprende tres elementos. El primero de ellos hace alusión a la libertad política de escoger un candidato. El segundo se refiere al derecho que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre. Finalmente, el tercer elemento hace relación al aspecto deontológico del derecho, esto es, al deber ciudadano de contribuir con*





su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales.

(...)

*El derecho de voto no se agota en los elementos antes indicados. No es suficiente que existan condiciones de libertad para la elección, ni que exista suficiente información para que dicha elección se realice en condiciones de libertad, ni que se reconozca el aspecto "deontológico" del voto, si no se asegura que la voluntad popular (escrutinio), producto de la sumatoria de voluntades individuales (voto), sea respetada. El núcleo esencial del derecho al voto implica, además de los elementos antes señalados, que la decisión contenida en el voto sea respetada y que, de manera efectiva, incida en la selección de los gobernantes. Es decir, el voto ha de ser contabilizado. De ahí la importancia de los procesos de escrutinio, que tienen por objeto establecer en quien ha confiado la ciudadanía para formar parte de las instituciones estatales.*

*6. En el Estado de Derecho, el ejercicio individual y colectivo del derecho al voto, está sujeto a condiciones normativas que establecen las condiciones de validez, tanto del voto individual, como de la actividad electoral en sí considerada. La democracia precisa de tales condiciones, a fin de garantizar que la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona. Se busca rodear de garantías, pues, el ejercicio libre del voto, apunta a alcanzar condiciones de transparencia máxima en el proceso electoral. La Corte ha destacado cómo la Constitución de 1991 supuso una apuesta a favor de una mayor apertura democrática y un refuerzo a la garantía de transparencia del voto. En punto a este último asunto indicó:*

(...)

*La existencia de estas condiciones normativas implica la posibilidad de controlar jurídicamente la validez del voto y de las elecciones. **No basta con la mera expresión de la voluntad popular. Es menester que dicha voluntad se haya expresado conforme al ordenamiento jurídico, de suerte que cualquier desconocimiento de las prescripciones en la materia, acarreen la nulidad de las elecciones o del voto individualmente considerado.**" (Se resalta).*

Teniendo en cuenta la relevancia del voto y su doble perspectiva de derecho y deber, es que el artículo 258 Constitucional le atribuye unas características y garantías especiales que buscan blindarlo frente a todas las conductas que lo puedan viciar, por ello impone al Estado la responsabilidad de velar porque el voto se ejerza sin coacción y de manera secreta.





Que no sea objeto de coacción, implica que sea libre, que los ciudadanos tengan la oportunidad de votar de manera informada y responsable, sin ser obligados directa o indirectamente, a depositar su voto en las urnas de una manera u otra.

Es así como la ciudadanía tiene el derecho y el deber de votar según sus convicciones, por lo que se debe garantizar el voto libre de todo tipo de presiones, pues tanto afecta su ejercicio la violencia física o psicológica contra el votante como su persuasión indebida a través de la entrega de prebendas o regalos de cualquier tipo.

Lo anterior, por cuanto tal y como lo advirtió la Corte Constitucional en la providencia antes referida, cualquier desconocimiento de la naturaleza y características del voto puede acarrear la nulidad de la elección o del voto individualmente considerado.

Frente al punto, esta Sala ha dicho:

*“Es claro, por tanto, que si el elector, pilar fundamental del sistema democrático, es objeto de amenazas o de cualquier forma de violencia que anule su libertad y lo conduzca a escoger la opción política que otro le determine, el resultado de tales votaciones deviene espurio y tanto la legalidad como la legitimidad de ese poder político instalado no solo está en entredicho sino que debe removerse por los cauces legales, pues así la institucionalidad y la democracia recuperan su primacía. La configuración de tales circunstancias como causal general de nulidad viene aceptándose por la jurisprudencia de esta Sección de tiempo atrás...<sup>12</sup>”*

Con base en lo anterior se ha concluido que:

*“La Sección Quinta del Consejo de Estado ha pasado de considerar que la violencia al elector era irrelevante para la acción de nulidad electoral, a aceptarla como causal de nulidad, aún antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, que la estableció expresamente, y dicha violencia comprende no solo las físicas sino también las psicológicas, el constreñimiento, la coacción o cualquier tipo de situación que anule su libertad de escoger libremente la opción para ejercer el derecho al voto, lo cual incluye el otorgamiento de dádivas considerado por el derecho penal como delito de corrupción al sufragante, conducta que se enmarcaría en la descrita en el caso sub judice<sup>13</sup>”*

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 11 de junio de 2009. Expediente 17001-23-31-000-2008-00135-01 M. P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 21 de enero de 2016. Expediente 11001-03-28-000-2014-00030-00. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





En ese orden de ideas, cualquier afectación a la pureza y libertad del voto resulta reprochable y tiene tal relevancia, en el orden constitucional democrático, que tiene la entidad suficiente de influir en los resultados de la votación correspondiente.

Por lo tanto, corresponde a las autoridades electorales velar porque el voto se mantenga incólume y conserve las características que la misma norma constitucional le otorga.

## **6. Del alcance de las causales de nulidad electoral invocadas en la demanda.**

El artículo 223 del antiguo Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, consagraba causales específicas de nulidad electoral, sin hacer mención alguna a la procedencia de las causales generales de nulidad del acto administrativo respecto de actos de elección, nombramiento o llamamiento, por lo que en su vigencia, se suscitó una discusión interesante sobre la aplicación o no de las casuales genéricas de nulidad consagradas en el artículo 84 de ese estatuto.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se zanjó la discusión en el sentido de precisar que el acto electoral es anulable no sólo por las causales específicas consagradas en la norma especial, sino que además por las causales generales.

Concretamente la disposición establece:

*“Artículo 275: Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este código y, además, cuando:*

*(...)”*

Al respecto, la jurisprudencia de esta Sección ha dicho:

*“...[L]as pretensiones de la demanda pueden fundamentarse tanto en las causales generales de nulidad a que se refiere el artículo 137 del CPACA, como en las específicas de ese tipo de actos, que se exponen en el artículo 275 del mismo Código.*

*La anterior situación ha sido zanjada por esta Sala de decisión incluso con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, antecedente que resulta aplicable al caso sub iudice, así:*

*“Cuando se ejerce [la acción de nulidad] contra actos electorales producto de la voluntad popular puede formularse no sólo por las causales genéricas de nulidad establecidas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, sino por las especiales a las que se refieren los artículos 223, 227 y 228 ibídem.*

*Tal como lo tiene dicho la Sala:*





*‘En ejercicio de la acción electoral puede controvertirse la validez de actos por los cuales se declara una elección o se hace un nombramiento, según lo establecido, principalmente, en los artículos 128, numeral 4, 131, numeral 3, y 132, numeral 4, del Código Contencioso Administrativo y, después de la reforma introducida mediante los artículos 36, 40, 42 y 44 de la ley 446 de 1.998, en los artículos 128, numeral 3, 132, numeral 8, 134A, numeral 9, y 136, numeral 12, del mismo Código, y también en los artículos 223, 227, 228, 229, 230 y 231, que no fueron reformados.*

*Según el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en que se encuentra establecida la acción de nulidad, son nulos los actos administrativos, entre otras causas, cuando infrinjan normas en que deberían fundarse, y entre estas, sin duda y principalmente, las normas constitucionales. Y la acción electoral es modalidad de la acción de nulidad, solo que en su ejercicio se controvierte únicamente la validez de actos por los cuales se declara una elección o se hace un nombramiento, ya se dijo, de manera que, en general, son causas de nulidad de los actos de elección y de nombramiento, como lo son de la generalidad de los actos administrativos, las establecidas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, bien que hay causas de nulidad especiales, referidas a la materia electoral<sup>14</sup>.”*

*Esta posición jurisprudencial fue objeto de positivización en el texto del artículo 275 del CPACA<sup>15</sup>.*

*En orden a lo anterior, se tiene que el medio de control de nulidad electoral es una acción pública, por cuanto permite a cualquier persona demandar la nulidad del acto de elección producto, entre otros, del voto popular; pero que, a diferencia de las acciones o medios de control de estirpe público, se encuentra sometida a un término de caducidad de 30 días y, su ejercicio implica cargas para el demandante, toda vez que en algunos asuntos la acción debe dirigirse contra el acto de elección y los actos previos que resuelven las reclamaciones o irregularidades planteadas frente a la votación o los escrutinios y, el sustento de la anulación puede versar en las causales generales de todos los actos administrativos (artículo 137 del CPACA) o en las específicas de los actos de elección del referido artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.”<sup>16</sup>*

Conforme con lo anterior, actualmente es claro que las causales de nulidad del acto electoral son: i) las generales consagradas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y ii) las específicas enumeradas en el artículo 275 de esa misma codificación

<sup>14</sup> Sección Quinta del Consejo de Estado. M. P.: Mauricio Torres Cuervo. Radicación número: 11001-03-28-000-2010-00086-00 del 01 de noviembre de 2012.

<sup>15</sup> “Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:...”

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00034-00. Providencia del 29 de noviembre de 2019. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





Dentro de las causales generales de nulidad se encuentran la infracción de las normas en que debe fundarse el acto; la falta de competencia; la expedición irregular; el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa; la falsa motivación y la desviación de poder.

Conforme lo anterior, puede afirmarse que la corrupción de las prácticas electorales constituye una clara violación de los artículos 40 y 258 Constitucionales anteriormente desarrollados, toda vez que se afecta el voto libre y secreto y el derecho a elegir y ser elegido sin coacción alguna, lo cual redundando, se insiste en orden democrático que debe regir un Estado Social de Derecho como el colombiano.

Es claro que la alteración indebida de la voluntad de los electores a través de presiones de cualquier tipo que afecten su libertad y vicien el voto, como por ejemplo, la corrupción a través de coacción a los votantes o el ofrecimiento y/o entrega de dádivas para que acudan a las urnas en un sentido determinado, desconocen principios democráticos fundantes.

Adicionalmente se advierte que las prácticas relacionadas con la compra de votos han sido catalogadas clásicamente por la jurisprudencia de esta Sección como violencia psicológica contra el elector y se han analizado como una causal objetiva a la luz de lo establecido en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 que establece como una causal específica de nulidad electoral el haber *“ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales”*.

Para la prosperidad de dicha causal jurisprudencialmente se ha exigido la demostración algunos elementos específicos, a saber:

- i) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan demostrar que existió la violencia alegada, lo cual además del factor objetivo que incluye que los constreñidos ejercieron el voto en determinadas zonas, puestos y mesas, tiene un factor subjetivo, es decir que dicho voto se dio como consecuencia de las dádivas ofrecidas y/o recibidas;
- ii) Que, en caso de violencia psicológica, las dádivas fueron otorgadas por los demandados con el propósito señalado por el demandante, es decir, para constreñir la voluntad del elector,
- iii) Cuántos ciudadanos votaron en razón de haber recibido un pago o una promesa de dádiva; y
- iv) Que el fraude de esos votantes tuvo la potencialidad de modificar el resultado electoral.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Ver entre otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expedientes 2012-00011-01 y 2014-00030-00 Providencias del 26 de febrero de 2014 y del 21 de enero de 2016, respectivamente. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





No obstante, con base en las consideraciones anteriormente expuestas considera la Sala que el análisis de la incidencia de las prácticas relacionadas con corrupción que afecten la libertad del elector deben ser estudiadas no desde la óptica de la causal objetiva de nulidad electoral, sino desde el punto de vista subjetivo caso en el cual no se requeriría de la demostración taxativa de los requisitos en cita.

Lo anterior, por cuanto, como se expuso, la conducta de un candidato que deliberadamente afecte la pureza del voto y que a través de prácticas corruptas obtenga un resultado favorable en las urnas, vulnera las normas de rango superior en que el acto electoral debe fundarse.

Tal es la relevancia de estas conductas, que recientemente el legislador introdujo una reforma al Código Penal con el fin de proteger los mecanismos electorales en el país a través de la modificación de algunas conductas típicas, sus penas y la incorporación de otras, en la Ley 1864 de 2017.

Por lo tanto, las prácticas corruptas y antidemocráticas de candidatos que busquen coartar por cualquier medio la libertad de los votantes para obtener beneficios en los resultados electorales, constituye un causal subjetiva de nulidad electoral para cuya prosperidad se debe demostrar que el candidato ejerció directa o indirectamente la actividad irregular o sabía de ella y con su anuencia se adelantó.

Conforme lo expuesto, es claro que la causal de nulidad electoral endilgada y analizada en el caso concreto difiere la causal de violencia tradicionalmente abordada por la Sala, toda vez que en este evento lo que se censura es la conducta de la demandada desde el punto de vista de la corrupción, por cuanto las prácticas corruptas que afecten la libertad del elector y la pureza que debe caracterizar el voto, atentan no sólo contra los principios democráticos del Estado Social de Derecho sino además, contra normas de rango constitucional.

Es esta entonces la oportunidad para precisar por parte de la Sala que la corrupción o las prácticas corruptas que se adelanten directa o indirectamente por un candidato a cualquier elección popular constituyen una causal de nulidad electoral de naturaleza subjetiva, independiente a la clásica violencia que ha sido estudiada por la Sección, toda vez que ésta se basa no en las causales específicas consagradas en el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 sino en las genéricas de que trata el artículo 137 de la misma ley, concretamente, porque vulneran las normas en que el acto electoral debe fundarse.

Lo anterior, sin perjuicio de que el análisis de la causal de naturaleza subjetiva en mención, siga siendo objetivo, en el marco propio de la nulidad electoral.

En este punto, resulta del caso destacar que el estudio efectuado en materia de nulidad electoral difiere radicalmente de otros juicios tales como el penal o el que se adelante en materia de pérdida de investidura como pasa a analizarse a continuación.





## **7. De la diferencia entre el proceso electoral, la pérdida de investidura y el proceso penal.**

El medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo está diseñado para estudiar la legalidad de los actos de elección, nombramiento o llamamiento.

A través de la nulidad electoral se busca mantener y preservar el ordenamiento jurídico bajo la óptica democrática, es decir, con prevalencia de la voluntad del electorado.

Se trata entonces de un juicio de legalidad objetivo en el que se contrasta el acto demandado con las normas invocadas como fundamento de la demanda, con base en los argumentos esgrimidos con el concepto de violación y teniendo en cuenta las pruebas obrantes en el expediente, por lo que no hay lugar a estudiar aspectos subjetivos de la conducta de los demandados tales como la culpabilidad, toda vez que para declarar la nulidad del acto electoral basta con que se encuentren acreditados los elementos de la causal endilgada independientemente de que ésta se haya cometido a título de dolo o culpa, por ejemplo.

Con base en lo anterior, las consecuencias de la decisión de la nulidad electoral se limitan a la expulsión del acto electoral del ordenamiento jurídico, sin que ello conlleve una inhabilidad para que el afectado pueda volver a participar en otra contienda electoral para el mismo cargo.

El juicio de pérdida de investidura, por su parte, comporta un juicio ético subjetivo de la conducta recta y transparente que se espera de un miembro de una Corporación Pública que representa la voluntad popular, de manera que el proceso que se adelanta en virtud de ésta, es de carácter sancionatorio, pues busca condenar situaciones que constitucionalmente se encuentran proscritas.

De encontrarse probada cualquiera de las causales que la ley y la Constitución prevén, hay lugar a decretar la pérdida de la investidura de quien se reprocha la conducta.

Al tratarse de un juicio sancionatorio de carácter subjetivo resulta imperioso que en estos casos, a diferencia de lo que ocurre en la nulidad electoral se analice la conducta como tal del demandado, desde el punto de vista de la culpabilidad.

Otra marcada diferencia con la nulidad electoral, es que la pérdida de investidura en caso de resultar avante, conlleva una inhabilidad permanente para el demandado, conocida como “muerte política”. Esto por cuanto, como se mencionó, lo que se reprocha a través de dicha figura es que el miembro de la Corporación Pública de que se trate no cumpla con las altas y especiales calidades que se exigen para representar a su electorado, por lo que luego de que se demuestre que subjetivamente incurrió en alguna de las causales constitucional o legalmente consagradas para el efecto, además de perder su calidad actual,







queda inhabilitado para aspirar nuevamente como candidato en certámenes electorales.

No obstante las anteriores diferencias, puede ocurrir que recaigan en una misma persona procesos de nulidad electoral y pérdida de investidura, incluso por una misma causa, por lo que, pese a que cada uno de los medios de control tiene objetos diferentes y se basan en estudios diversos, el parágrafo del artículo 1 de la Ley 1881 de 2018, para el específico caso de Congresistas estableció:

*“Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una de pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.”*

Sin embargo, dicha norma no afecta la autonomía de las dos figuras que pueden ser tramitadas de manera simultánea con base en unos mismos hechos, cada una con base en las características y objetivos para los cuales han sido diseñadas, por cuanto, habrá cosa juzgada entre ellas salvo en lo referente al estudio de la culpabilidad.

Lo anterior resulta lógico por cuanto como se explicó, dicho estudio sólo se requiere en materia de pérdida de investidura, pero no, en nulidad electoral.

Por lo tanto, puede haber cosa juzgada en los eventos en que se profiera fallo definitivo en una pérdida de investidura frente a una nulidad electoral, pero no, al revés, por cuanto, la decisión en nulidad electoral, sólo hará tránsito a cosa juzgada frente a la pérdida de investidura en lo que tiene que ver con los aspectos objetivos, pero no, en lo referente al juicio de culpabilidad<sup>18</sup>.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la acción penal, resulta del caso advertir que ésta también es completamente independiente a las figuras de nulidad electoral y pérdida de investidura toda vez que tiene un objeto diferente cuál es la investigación y sanción de las conductas punibles que resulten ser típicas, antijurídicas y culpables que se pongan en su conocimiento.

Bajo esta perspectiva, no resulta procedente en estos casos la aplicación de la figura de la prejudicialidad, toda vez que las decisiones que se adopten en uno y otro caso en nada influyen en los demás, lo cual no impide que las pruebas que se

<sup>18</sup> En este evento si bien es cierto hay dos fallos de primera instancia en procesos de pérdida de investidura contra la demandada dentro de los expedientes 11001-03-15-000-2018-02616-00 y 11001-03-15-000-2018-01294-00, lo cierto es que ninguno de los dos fue adelantado exactamente por la misma causa ahora estudiada y además, todavía no se encuentran en firme, toda vez que está pendiente de decisión la segunda instancia en la Sala Plena de esta Corporación.





practiquen válidamente en alguno de ellos puedan ser trasladadas a los demás y sirvan de base para su decisión.

En tales condiciones es claro, que cada uno de estos procesos es independiente, con objetos y características diferentes por lo que lo que se decide en cada uno de ellos no incide en los otros, salvo en lo relacionado con la Ley 1881, anteriormente expuesto.

## 8. De las pruebas trasladadas

La legislación procesal consagra la posibilidad de trasladar pruebas de un proceso a otro, previo cumplimiento de algunos requisitos, con el fin de que los medios de prueba que han sido practicados en un determinado asunto puedan servir de fundamento para otros.

Al respecto, el artículo el artículo 174 del Código General del Proceso, aplicable al caso por remisión expresa de los artículos 296 y 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone:

***“Prueba trasladada y prueba extraprocesal. Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. En caso contrario, deberá surtirse la contradicción en el proceso al que están destinadas. La misma regla se aplicará a las pruebas extraprocesales.***

*La valoración de las pruebas trasladadas o extraprocesales y la definición de sus consecuencias jurídicas corresponderán al juez ante quien se aduzcan.”*

Conforme con la norma, es posible trasladar las pruebas practicadas válidamente en un proceso, para que puedan ser valoradas en otro, sin más formalidades.

En este evento, la parte actora solicitó el traslado del material probatorio obrante en el proceso penal adelantado por la Corte Suprema de Justicia en contra de la demandada por los mismos hechos que se ventilan dentro de este asunto, petición a la que accedió en el decreto de pruebas efectuado en la audiencia inicial que tuvo lugar el 16 de noviembre de 2018 y que finalmente fueron incorporados al expediente en virtud de la inspección judicial llevada a cabo el 11 de diciembre siguiente, las cuales obran en cuaderno de documentos reservados del expediente.

Del análisis de las mismas se evidencia que aquellas fueron practicadas con intervención del apoderado de la demandada dentro de este proceso y hasta el momento no han sido invalidadas. Además, pese a que fueron incorporadas con carácter reservado a esta actuación dicha reserva no se extendió a las partes y sus apoderados quienes tuvieron la posibilidad de consultarlas por lo que en





criterio de la Sala es viable que sean analizadas en este evento y sirvan de fundamento de la decisión que aquí se adoptará.

## 9. Del caso concreto

En el presente evento, las acusaciones elevadas en contra de la demandada se relacionan con posibles actos de corrupción adelantados por ella o con su anuencia, que incluyen, aparentemente, compra de votos, actuaciones que en criterio de la parte actora constituyen una clara vulneración de las normas en que debe fundarse el acto electoral.

Para demostrar su dicho, la parte actora solicitó, entre otras, copia de todas las actuaciones adelantadas en el proceso penal adelantado contra la señora Aida Merlano Rebolledo, por los mismos hechos que soportaron la demanda, como prueba trasladada.

Además, los testimonios de los señores Francisco Rafael Palencia Borrero, Juan Carlos Zamora Callejas y Margarita Balén.

La parte demandada y el Partido Conservador Colombiano, pese a que contestaron oportunamente la demanda, no solicitaron ni aportaron prueba alguna.

En tales condiciones, en la audiencia inicial que tuvo lugar el 16 de noviembre de 2018 se decretaron las pruebas solicitadas por los intervinientes que reunían los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y eficacia.

Así, entre otros puntos, se ordenó oficiar a la Corte Suprema de Justicia con el fin de obtener los documentos solicitados por el actor como prueba trasladada y se fijó fecha y hora para recibir la declaración de los testigos que habían sido debidamente identificados por el demandante, sin que el apoderado de la demandada manifestara oposición alguna frente a dichas decisiones<sup>19</sup>.

La audiencia de pruebas de que trata el artículo 285 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se inició el 10 de diciembre de 2018, en ella se tuvieron como pruebas los documentos que habían sido allegados hasta ese momento al expediente conforme lo dispuesto en la audiencia inicial y, en atención a que la prueba trasladada, decretada en la audiencia anterior no había sido allegada al expediente, se ordenó la práctica de una inspección judicial al expediente penal con el fin de se incorporara la documental solicitada por la parte actora, la cual se fijó para el 11 de diciembre de ese año y a la cual dentro de la audiencia fueron citados todos los interesados dentro de los cuales se encontraba presente el apoderado de la demandada sin que hubiese manifestado inconformidad alguna con dicha determinación.

De igual forma, en dicha audiencia se recibió el testimonio de la señora Margarita Balén Méndez quien fue interrogada únicamente por el magistrado y el

<sup>19</sup> Ver acta y grabación a folios 351 a 356 del expediente.





demandante, por cuanto una vez se les concedió el uso de la palabra a los apoderados de la demandada, del Partido Conservador Colombiano y del Consejo Nacional Electoral, manifestaron no tener preguntas para la testigo<sup>20</sup>.

Así mismo, con el fin de practicar las demás pruebas pendientes, dentro de las cuales estaba el testimonio del señor Francisco Rafael Palencia, se suspendió la audiencia y se fijó el 1 de febrero de 2019 para su continuación.

Conforme lo anterior, el 11 de diciembre se realizó la inspección judicial anteriormente relacionada en la cual se examinó la totalidad del expediente penal puesto a disposición por la Secretaría de las Salas Especiales de Instrucción y Decisión de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y se solicitó copia de los documentos pertinentes para ser incorporados a este expediente.

A dicha diligencia no asistieron los apoderados de la demandada ni del Partido Conservador Colombiano pese a ver sido debidamente citados en la audiencia celebrada el día anterior, en la cual sí estuvieron presentes<sup>21</sup>.

La audiencia de pruebas continuó los días 1 y 18 de febrero y 4 de marzo de 2019, sin embargo, en ninguna de dichas fechas asistió el testigo Rafael Palencia por lo que finalmente, en atención al carácter especial del proceso de nulidad electoral y que ese testigo ya había rendido testimonio dentro del proceso penal y su declaración fue incorporada como prueba trasladada, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

Así las cosas, de las pruebas legalmente trasladadas e incorporadas al expediente se puede extraer que el 9 de marzo de 2018 la Policía Nacional de Barranquilla recibió una denuncia en la que se ponían en conocimiento de las autoridades una serie de presuntas actividades ilícitas adelantadas dentro de la campaña al Senado de la República de la señora Aida Merlano Rebolledo.

Al respecto, resulta del caso precisar que en virtud de lo establecido en el artículo 533 de la Ley 906 de 2004<sup>22</sup>, los eventos señalados en el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Política<sup>23</sup> – dentro de los cuales se encuentran los juicios

<sup>20</sup> Ver acta y grabación de la audiencia a folios 452 a 457 del expediente.

<sup>21</sup> Ver acta a folios 461 a 463 del expediente.

<sup>22</sup> Ley 906 de 2004. ARTÍCULO 533. DEROGATORIA Y VIGENCIA. “*El presente código regirá para los delitos cometidos con posterioridad al 1o. de enero del año 2005. Los casos de que trata el numeral 3\* del artículo 235 de la Constitución Política continuarán su trámite por la Ley 600 de 2000*”

<sup>23</sup> Constitución Política. Artículo 235. “*Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:*

(...)

*3. Juzgar al Presidente de la República, o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, previo el procedimiento establecido en los [numerales 2 y 3 del] artículo 175 de la Constitución Política, por cualquier conducta punible que se les impute. Para estos juicios la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada además por Salas Especiales que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia...*”





adelantados en contra de los miembros del Congreso de la República – se rigen por la Ley 600 de 2000.

En ese orden de ideas, es claro que el proceso penal adelantado en contra de la señora Merlano Rebolledo se tramita bajo esa norma, conforme con la cual, una vez se inicia la etapa de juicio, se levanta toda reserva sumarial y por tanto, todos los documentos que allí reposan pasan a ser de público conocimiento.

Específicamente, el artículo 236 de la precitada ley dispone:

*“Durante el juzgamiento no habrá reserva y las pruebas podrán ser de público conocimiento. En la instrucción la prueba será conocida únicamente por los sujetos procesales.”*

En este caso, según lo establecido en el artículo 400 de la Ley 600 de 2000<sup>24</sup>, el proceso penal en mención ya se encuentra en etapa de juicio, pues a través de auto del 19 de julio de 2018<sup>25</sup> la Sala de Instrucción 3 de la Corte Suprema de Justicia profirió resolución de acusación en contra de la demandada, frente a la cual se interpuso recurso de reposición, que fue resuelto mediante providencia del 27 de agosto del mismo año<sup>26</sup>, en el sentido de no reponer la decisión inicial.

Dicho proveído, el cual no es susceptible de recursos, fue notificado mediante Oficio 34938 del 28 de agosto de 2018<sup>27</sup>, por lo que la resolución de acusación antes referida se encuentra en firme.

Entonces, aunque las pruebas trasladadas se incorporaron al expediente con carácter reservado, lo cierto es que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 236 de la Ley 600 de 2000, actualmente dichos medios de convicción son de público conocimiento, toda vez que, como se explicó, el proceso ya se encuentra en etapa de juicio y no hay reserva sumarial sobre los mismos.

Con base esta precisión, se procede a transcribir apartes de las referidas pruebas.

En primer lugar, se tiene la denuncia que consta en el formato único de noticia criminal FPJ-26- Fuentes no formales – 080016001055201801500. Fecha: 09/03/2018 Hora: 15:00. Visible en el disco compacto que obra a folio 139 del cuaderno de documentos reservados del expediente cuyo contenido es del siguiente tenor:

---

<sup>24</sup> Ley 600 de 2000. **“APERTURA A JUICIO.** Con la ejecutoria de la resolución de acusación comienza la etapa del juicio y adquieren competencia los jueces encargados del juzgamiento y el Fiscal General de la Nación o su delegado la calidad de sujeto procesal.

*Al día siguiente de recibido el proceso por secretaría se pasarán las copias del expediente al despacho y el original quedará a disposición común de los sujetos procesales por el término de quince (15) días hábiles, para preparar las audiencias preparatoria y pública, solicitar las nulidades originadas en la etapa de la investigación y las pruebas que sean procedentes.”*

<sup>25</sup> Folios 2 a 86 del cuaderno principal de instrucción número 5

<sup>26</sup> Folios 99 a 141 del cuaderno principal de instrucción número 6

<sup>27</sup> Folio 146 del cuaderno principal de instrucción número 6





“Al establecer comunicación con la persona referenciada, manifiesta lo siguiente en relación con la presente investigación: soy testigo presencial de una actividad ilícita que tiene como objetivo la compra de votos por parte de la representante a la cámara AIDA MERLANO REBOLLEDO, con el fin de elegirse al SENADO de la República, esta actividad se viene fraguando desde hace tres meses donde son reclutados un sin números (sic) de personas que fungen como coordinadores y estos a su vez reclutan cantidades de líderes que en sus barrios logran captar personas dispuestas a zonificarse en lugar específico para luego a cambio de dinero votar por la candidata arriba mencionada dejando como garantía su cédula de ciudadanía con el fin de no volver a zonificarse a otro lugar diferente al que se le indicó este documento es devuelto minutos antes de efectuar la votación para minimizar los riesgos de que pueda votar por un candidato diferente al que se le ordeno (sic) en el seguimiento que le realiza a esta actividad pude establecer que al momento de zonificarse el votante recibía la suma de \$20.0000 (sic) veinte mil pesos y al momento de votar \$40.000 cuarenta mil pesos, por parte del líder recibe una mensualidad de \$4000 mil pesos por cada persona zonificada durante tres meses a este dinero entregado se le denomina sostenimiento, el día de las elecciones el líder recibe por cada certificado electoral diez mil pesos, previamente revisado el certificado; cabe resaltar que la forma de verificación es con un STIKERS (sic) que tiene un logo de seguridad QR que es pegado en el certificado electoral previa entrega de un bono con las mismas (sic) características de seguridad, a continuación paso a detallar la infraestructura interna del inmueble donde se comete el ilícito, inmueble el cual se encuentra ubicado en el Barrio EL GOLF en la siguiente dirección Carrera 64 Con calle 81B, la casa tiene nomenclatura visibles (sic) usted se darán de cuenta (sic) al momento que pasen por ahí, la casa es grande de color blanco tiene rejas altas blancas en la parte alta del platón está ubicada una valla publicitaria de la candidata AIDA MERLANO tiene un garaje con una puerta pequeña en la cual se accede (sic) a un segundo piso cabe resaltar que en la entrada principal solo se accede a una planta por que (sic) el acceso a la segunda planta solo es posible por la puerta pequeña blanca, tiene un domo de seguridad frontal, en dicho inmueble trabajan aproximadamente quince (15) personas entre las cuales hay una coordinadora de nombre CAROLINA DÍAZ, la cual es responsable de toda la parte operativa, tiene una coordinadora financiera de nombre SARA LUZ JIMÉNEZ OTÁLVARO, tiene un responsable de la seguridad que responde al nombre de KEVIN SARMIENTO, una coordinadora encargada de la supervisión de las ocho taquillas donde se cancela el dinero cuyo nombre es ANA NIEBLES y una coordinadora de enlace entre los líderes y el comando de la campaña. Así mismo otras personas de carácter logístico encargadas de llenar las letras de cambio en blanco que firman los líderes por el dinero que se les entrega para la compra de votos, este inmueble tiene todos los registros contables almacenados en computadores en una oficina de sistemas, tiene adyacente a la oficina donde cancelan el dinero un recinto donde se almacena el dinero y sirve de despacho de la





*candidata citada anteriormente, posee un sistema de circuito de cerrado de televisión que les permite monitorear tanto taquillas, salones y la zona externa del inmueble. Dentro de lo observado se pudo establecer de manera presencial que en una jornada de pago se estarían manejando ochocientos millones de pesos (\$800.000.000), es por ello que doy fe que en ese lugar reposan gran cantidad de dinero en efectivo para el pago de líderes y votantes, así mismo cédulas de ciudadanía, información contable, soportes de pago, letras de cambio, planillas, stickers, bonos, propaganda política alusiva a la candidata y videos de seguridad almacenados en los DVR donde registran todos los pagos y movimientos de dinero que se han venido realizando (...).*

*De acuerdo a lo manifestado por la fuente se puede dar credibilidad, ya que se realizaron labores de verificación, en inmediaciones del inmueble el cual se encuentra ubicado en el Barrio EL GOLF en la siguiente dirección Carrera 64 con calle 81B-72 en la que se logró observar flujo de personas ingresando y saliendo del mismo”. (folios 9 y 10 del cuaderno principal de instrucción 1 que se encuentra escaneado en el disco compacto que obra a folio 139 del cuaderno de documentos reservados del expediente).*

La referida información fue ampliada el 11 de marzo de 2018, según consta en el formato FPJ-2- Único de noticia criminal – 080016001055201801500 visible en el mismo disco compacto, en el que consta lo siguiente:

*“EL DÍA DE HOY<sup>10</sup> (sic) SE OBTIENE INFORMACIÓN POR FUENTE HUMANA NO FORMAL QUIEN INFORMA SOBRE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CARRERA 64 N° 81B – 72 EL CUAL SIENDO (sic) UTILIZADO POR SUS MORADORES PARA LA COMPRA DE VOTOS. LO ANTES MENCIONADO ES PARA FAVORECIMIENTO A UN PARTIDO POLÍTICO, PARA CORROBORAR ESTA INFORMACIÓN LOS PRESENTE (sic) INVESTIAGDORES (sic) NOS TRALAMOS (sic) HASTA LA DIRECCIÓN ENMENCIÓN (sic) DONDE SE LOGRA VERIFICAR Y EFECTIVAMENTE XISTE (sic) ESTE INMUEBLE EL CUAL ESTÁ DESCRITO ASÍ INMUEBLE DE FACHADA BLANCA EL CUAL TIENE EN SU INTERIOR UNA ESCALERA QUE CONLLEVA AL SEGUNDO PISO, REJAS ALTAS COLOR BLANCO 01 GARAJEN (sic) ENLA (sic) PARTE DE LA ENTRADATIEN (sic) UNAS VALLAS PUBLICITARIA (sic) CON NOMBRE DE ASPIRANTE POLÍTICO AIDA MERLANO, SE REALIZÓ LABORES INVESTIGATIVA (sic) EN DIFERENTES HORAS DEL DÍA Y PUDO VERIFICAR QUE HAY VARIOS MORADORES EN SUS ALREDEDORES NOS ENTREVISTAMOS CON UNA PERSONA RESIDENTE CERCA AL INMUEBLE QUIEN POR MOTIVOS DE SEGURIDAD NO DA INFORMACIÓN DE SUS DATOS ESTE MANIFIESTA QUE DENTRO DE ESE INMUEBLE SE ESTÁ LLEVANDO A CABO LA COMPRA DE VOTOS.” (folios 2 y 3 del Cuaderno principal de instrucción 1 que se encuentra escaneado en el disco compacto que obra a folio 139 del cuaderno de documentos reservados del expediente)*





Con base en dicha información, se ordenó el allanamiento del inmueble referenciado por los denunciante cuyo resultado fue registrado en el documento FPJ-3- Informe ejecutivo – 080016001055201801500, visible en el mismo disco compacto anteriormente señalado, en los siguientes términos:

**“NARRACIÓN DE LOS HECHOS (En forma cronológica y concreta)**

*El día de hoy 11 de marzo de 2018, siendo las 16:20 horas aproximadamente, se procede a dar cumplimiento a la orden de registro de allanamiento y registro, emanada por la Fiscalía 17 Seccional de la Unidad de Administración Pública, suscrita por la doctora Gueryn Hernández Espitia, al inmueble que está ubicado en la carrera 64 No. 81B 72, Barrio El Golf de la ciudad de Barranquilla, personal adscrito a la Seccional de Investigación Criminal MEBAR, llegamos al inmueble, plenamente identificados con chaqueta y gorra de la modalidad del servicio de Policía Judicial, bajo la coordinación de los mandos superiores (...). Una vez que llegamos al inmueble antes descrito, nos encontramos con una conglomeración de personas civiles al frente de la vivienda, se procede a tocar la puerta para que nos abran o nos permitieran el ingreso al inmueble, algunas de las personas se encontraban en el interior de la misma, aclarándole que somos funcionarios de policía judicial de la Policía Nacional, llegamos al inmueble con el fin de darle cumplimiento a la presente diligencia de registro y allanamiento, así mismo estas personas hacen caso omiso a la orden que se les dio y se negaron a abrir la puerta principal, por tal motivo se hizo necesario que unos de los funcionarios de la policía judicial intervenga saltando las rejas protectoras del inmueble, con el fin que las personas que se encontraba (sic) dentro del inmueble permitieran el ingreso a los demás funcionarios, una vez se logra abrir la puerta procede el personal a ingresar a la vivienda, se le informa a las personas que se encuentran en el interior del inmueble en la primera planta, que salieran de las oficinas y el segundo piso también se reunieron al personal que se encontraba en el interior del inmueble, con el fin que se ubicaran en la sala de espera, con la finalidad que todos estuvieran reunidos, todas las personas se reunieron en el lugar indicado se procedió a preguntar quiénes son las personas encargado (sic) de administrar la vivienda se identificaron las siguientes personas las cuales la (sic) relaciono a continuación: señor EDWIN RAFAEL MARTÍNEZ SALAS (...), señora EVERLYN CAROLINA DÍAZ DÍAZ (...), MARÍA CAMILA VALENCIA LUGO (...), VANESSA VICTORIA MERLANO REBOLLEDO (...), JEFERSON JESÚS VILORIA MIELES (...), la diligencia fue atendida por estas personas, quienes manifestaron ser las personas encargadas y responsables de este inmueble, así mismo se hicieron responsables de atender la diligencia de registro y allanamiento, a lo que se le exhiben y se le pone de presente la orden de registro y allanamiento, dando a conocer los motivos, los pormenores de la misma.*

(...)







Se inicia el registro como: **Primer Hallazgo** Oficina de Sistemas donde se hallaron 09 computadores marca clon y 09 monitores marca Samsung, documentación el (sic) cual existen varios listados que contienen nombres de personas y números de cédula de ciudadanía de varias personas, varios strikes (sic) con alusivos a la publicidad política, al candidato aspirante al Partido Conservador la señora Aida Merlano con número de tarjetón a la cual dice marca al senado con el número 34 y otros strikes (sic) el (sic) forma de corazón con un mensaje Gracias por su Apoyo, se hallaron letras de cambio en blanco, recibos de caja de pago, libretas de cobros, dentro de esa oficina se halló la cual quedó fijada mediante álbum fotográfico por parte del técnico profesional en fotografía funcionarios adscritos a Laboratorio de Criminalística SIJIN MEBAR (...).

Se halló el **Segundo Hallazgo** existe una puerta que tiene acceso a otra oficina la cual está conformada por un escritorio de metálico (sic) con vidrio de color negro, encima de la mesa un computador de mesa marca clon y monitor marca Samsung, una silla, varias cajas de cartón las cuales contenía documentación de publicidad con relación a la aspirante al partido la señora Aida Merlano, varios documentos referentes a direcciones de los puestos de votaciones, se halló un DVR el cual guarda la información de los videos de las cámaras de seguridad de parte externa e interna del inmueble, un computador de mesa marca clon, estos elementos quedaron fijados fotográficamente por parte del Técnico Profesional en Fotografía antes mencionado.

Seguidamente se halló el **Tercer Hallazgo**, se observa una puerta pequeña que conduce a otra dependencia se halló un closet de madera de color blanco el cual estaba cerrado sin llave, al abrir las puertas se observa en su interior una caja fuerte de color negra, al abrirla se halló una pistola marca Glock de color negro, con un proveedor para la misma, el cual contiene 08 cartuchos para la misma, siguiente se continúa con la diligencia nos trasladamos a la Oficina de Gerencia está conformada por un escritorio, varias sillas, un sofá, un baño, un aire acondicionado, un closet de color blanco, el cual se encontraba cerrado, al abrirlo en su interior se halló el **Cuarto Hallazgo**, se hallaron 06 carpetas plásticas tipo maletas de color negras en su interior contenía documentación como listados de persona (sic) con nombre y apellidos, números de cédulas de ciudadanía, dentro del interior de ese closet se halló el **Quinto Hallazgo**, 06 cajas de cartón en cual (sic) contenía varias planillas y listados de personas.

Seguidamente pasamos a registrar la Oficina de Coordinación se halló el **Sexto Hallazgo**, una libreta de apuntes de color negro, marca norma en cual (sic) contiene información transferible a la campaña política, formatos de instrucción de líderes, el (sic) esa oficina tiene acceso a otra puerta que nos conduce a la Oficina de Tesorería el cual (sic) se halló el **Séptimo Hallazgo**, el cual (sic) se halló un escritorio metálico con vidrio, en cima (sic) del escritorio se halló una máquina contadora de billetes, marca NHI, de color blanco, se observan dos closet de madera de color blanco, uno de





ellos estaba vacío y el otro tenía la puerta cerrada, al abrirla se halló una caja fuerte de color negra cerrada, encima de la caja se halló una bolsa plástica de color transparente en su interior contenía 13 fajos de \$1.000.000. un millón de pesos cada uno, en billetes de 10.000, para un valor de 13.000.000 trece millones en diferentes denominaciones de serie, 04 billetes sueltos de 10.000 pesos, para un valor de 40.000, en su totalidad el valor total \$13.040.000 trece millones cuarenta mil pesos en efectivo. Posteriormente seguimos registrando en la primera caja fuerte de color negra, en su interior se hallaron 39 fajos de 5.000.000 cinco millones cada uno, en denominaciones de billetes de 50.000 cincuenta mil pesos, para valor de \$195.000.000 cientos (sic) noventa cinco (sic) millones de pesos en efectivo, 12 fajos de \$2.000.000 cada uno, de billetes de 20.000, para un valor total de \$24.000.000 veinte cuatros (sic) millones de pesos, 06 fajos de un millón de pesos cada uno, en billetes de 10.000 diez mil, para un valor total de \$6.000.000, un fajo de 100 billetes de cien mil pesos, para un total de 10.000.000 diez millones de pesos. En la segunda una caja fuerte de color beige, en su interior se halló dos fajos de 100 billetes cada uno, denominación de 50.000 de cincuenta mil pesos, para un valor de \$10.000.000 diez millones de pesos. Seguidamente se continúa con la diligencia a registrar en el escritorio en la primera gaveta se encontraban con llave y se tuvo que violentar la cerradura de esas gavetas el cual (sic) se halló la (sic) **Octavo Hallazgo**, se hallarlo (sic) varios talonarios de acta devolución, fotocopias de cédulas de ciudadanía de muchos ciudadanos, cinta de fajos de billetes de diferentes bancos, continuando con la segunda gaveta se halló el **Noveno Hallazgo**, se halló un celular marca iPhone color gris, un celular marca Nokia, color blanco, un celular marca Nokia color dorado. Dentro de la misma gaveta se halló el **Décimo Hallazgo**, recibos de caja menor, un cuaderno e (sic) espiral con recibos de caja menor de su interior, dinero en efectivo por el valor de la suma de \$2.600.000, por otro lado 280.000 seguidamente de (sic) halló el \$ de 5.000 mil pesos en efectivo, letras de cambios en blanco, dinero en efectivo por el valor de 516.000 en efectivo, seguidamente se halló al **Hallazgo once**, un arma de fuego, tipo revolver (sic), marca Llama Marital, color Pavonado, con empuñadura de madera, número interno No. IM5520AA, se continúa a revisar se halló el **Hallazgo Doce**, en la primera gaveta 98 cartuchos, para escopetas de calibre 12 de color rojo y 11 cartuchos para escopetas de calibre 16 de color blanco, una caja de munición el (sic) contiene 19 cartuchos calibre 7,65 mm, se deja constancia con pleno conocimiento y autorización del señor EDWIN RAFAEL MARTÍNEZ SALAS, se procedió a violentar los (sic) en llaves de estas gavetas, seguidamente sobre el escritorio se halló el **Hallazgo Trece**, varias hojas de block el cual contiene información listados de personas y pagos de altos valores, una carpeta con un membrete que dice casas de apoyos 2018, Mario Jurado, recibos a caja menor, listados de casas de apoyo, seguidamente se haló (sic) el **Catorce Hallazgo**, 12 carpetas de contrato con el Consejo (sic) Distrital de Barranquilla, se continúa en la misma oficina se halló el **Quince Hallazgo**, 03 cajas llenos (sic) de talonarios nuevos, actas de devolución en 04 cajas.





Se continúa con el registro en la Cocina del Inmueble, se halló el **Dieciséis Hallazgo**, la cual está conformada por una nevera, un mesón de concreto, un lava platos, un ventilador de pared, dos despensas, un armario en cuyo interior se encuentran elementos varios tales como termos, rollos de papeles, vasos en la parte superior del closet se hallaron dos armas de fuego, tipo revolver (sic), cachea plástica, marca Smith Watson (sic), color pavonado, 03 cartuchos calibre 32 mm, y dos cartuchos calibre 7,65mm, seguidamente en la parte inferior del closet se halló la (sic) **Diecisiete Hallazgo**, una escopeta tipo mossberg, de serie K744732, color pavonado, seguidamente se continúa con el registro debajo del mesón en uno (sic) de las gavetas se halló el **Hallazgo Dieciocho**, se observa una bolsa plástica transparente el (sic) cual contenía 07 cartuchos para escopeta calibre 16, 12, seguidamente se halló el **Hallazgo Diecinueve** en unos de los gabinetes de la parte inferior de la cocina se halló una bolsa plástica de color transparente, el cual contenía certificados electorales de las personas que habían votado, así mismo tenían adherido el logotipo de la campaña política con relación al mensaje alusivo gracias por tu apoyo. Si (sic) mismo revisamos la sala de supervisión se observa varias bolsas plástica (sic) transparente (sic) el (sic) cual contiene víveres y abarrotes.

Posteriormente se procede a ingresar a la sala de sistema para realizar el procedimiento donde fueron hallados 09 computadores de características así; marca clon, 09 monitores marca Samsung, se deja constancia que a los CPU de cada computador se le realizó la inspección judicial por parte de los Técnicos en Informática Forense del Laboratorio de Criminalística No. 8, funcionarios idóneos para realizar este tipo de procedimiento judicial (...), con el fin de extraer los discos duros de cada CPU, con la finalidad de realizar estudios de extracción de información, para ser verificada posteriormente, los cuales quedaron plasmados así:

**Hallazgo Veinte**, un disco duro marca Toshiba (...), **Hallazgo Veintiuno**, un disco duro marca HGST (...), **Hallazgo Veintidós**, un disco duro marca HITACHI (...), **Hallazgo Veintitrés**, un disco duro marca HITACHI (...), **Hallazgo Veinticuatro.1** un clon Súper Power (...), **Hallazgo Veinticuatro.2** un disco duro marca Toshiba (...), **Hallazgo Veinticinco**, un disco duro marca HGST (...), **Hallazgo Veintiséis**, un disco duro marca Toshiba (...), **Hallazgo Veintisiete**, un disco duro marca Toshiba (...) **Hallazgo Veintiocho**, un disco duro marca Toshiba (...) **Hallazgo Veintinueve**, un disco duro marca Kinston (...) **Hallazgo Treinta**, un DVR marca HIKUISTON (...).

Se procedió a continuar con el registro de allanamiento en el segundo piso, se realizó en presencia del señor Edwin Rafael Martínez Salas, el cual se ingresó a la Oficina Marketin (sic), como **Hallazgo Treinta y uno** está conformada por un escritorio, varias silla (sic) rimas (sic) un aire acondicionado, 03 cubículos, un tablero, el cual se encontraron EMP EF. Como strikes (sic) aludiendo una campaña política a la aspirante Aida Merlano.





Se continúa con la diligencia en la Oficina de Publicidad, ubicada en el segundo piso del inmueble, se halló material de publicidad de la campaña política, afiches y propaganda política.

Se continúa con la diligencia en la Oficina de Hallcenter (sic), ubicada en el segundo piso del inmueble, está constituida como **Hallazgo Treinta y dos**, está constituida por diferentes cubículos, consta de un baño, sillas plásticas rimas (Sic), además de (sic) halló una documentación referente a contratos de arrendamientos.

Seguidamente se verifica los salones para dictar videos conferencias (sic) y charlas No. 2 y salón No. 1, el cual se halló el **Hallazgo Treinta y tres** varias sillas plástica (sic) un escritorio y mesa metálico (sic) con vidrio en la parte superior de la mesa se encontró un computador de mesa el cual se sustrajo el disco duro marca Hitachi (...). En ese mismo salón se halló el **Hallazgo Treinta y cuatro**, varios certificados electorales de las personas que ya había votado, los cuales contenían su logotipo pegado al certificado para que le puedan pagar el voto “el logotipo de la campaña política con relación al mensaje alusivo gracias por tu apoyo”, seguidamente en el mismo salón **Hallazgo Treinta y cinco**, se hallaron varios certificados electorales.

Posteriormente procedimos bajar al primer piso con el fin de realizar la entrevista al personal que se encontraba primer piso (sic), por parte de la patrullera Enna Marilyn Puerto sorprendió a la señora Evelyn Carolina Díaz, el (sic) cual portaba en un bolso de color negro el cual lo tenía terciado a su cuerpo al momento de solicitarle una requisita se le hallaron en el interior del bolso se le halló el valor de \$3.200.000 tres millones doscientos (sic) mil de (sic) pesos, en el otro bolsillo externo del bolso de (sic) le halló valor \$12.000 doce mil pesos, luego la compañera le preguntó a la señora antes en mención que si tenía más dinero y ella manifestó que sí y la entregó de forma voluntaria, la cual la tenían en el interior de su zapato derecho la suma por valor \$950.000 novecientos cincuenta mil pesos en efectivos (sic), para un total de valor de \$4.162.000 cuatro millones ciento sesenta y dos mil pesos en efectivo (...).

Se deja constancia durante la diligencia de registro y allanamiento no se presentaron inconvenientes con las personas que se encontraban en el interior del inmueble, se les brindó un trato digno, así mismo respetándole sus derechos como ciudadanos (...) para mayor constancia se les materializaron y se le dieron a conocer los derechos como persona (sic) capturadas teniendo encuentra (sic) el artículo 303 del Código de Procedimiento Penal, se les notificaron a los (sic) siguientes personas el motivo de su captura por la presunta comisión en los delitos de corrupción al sufragante y porte tráfico de armas, municiones de fuego, las cuales se relacionan así: **Primera Capturado** (sic), **MARÍA CAMILA VALENCIA LUGO** (...) **Segundo Capturado**, **EVERLYN CAROLINA DÍAZ DÍAZ** (...)





**Tercer Capturado, EDWIN RAFAEL MARTÍNEZ SALAS (...)** **Cuarto Capturado, VANESSA VICTORIA MERLANO REBOLLEDO (...)** **Quinto Capturado, JEFERSON JESÚS VILORIA MIELES (...)**. (Folios 23 a 30 del cuaderno principal de instrucción 1 que se encuentra escaneado en el disco compacto que obra a folio 139 del cuaderno de documentos reservados del expediente)

Conforme con el anterior documento, en el inmueble señalado por los denunciantes, conocido como “Casa Blanca” se encontraron varios elementos que corresponden con la información proporcionada en las noticias criminales anteriormente relacionadas.

Dentro de los hallazgos referenciados en el informe de allanamiento llaman la atención los listados de personas con números de cédula, los apuntes con presuntas “instrucciones para líderes de campaña”, los certificados electorales, los recibos de caja, las grandes sumas de dinero en efectivo y los *stickers* publicitarios y de agradecimiento que aparentemente se utilizaban para referenciar pagos a las personas que contribuían de alguna manera con la campaña política.

Además, en general los elementos encontrados dan cuenta de la existencia de una verdadera organización con un flujo de dinero en efectivo bastante importante tendiente al apoyo de la campaña de la señora Aida Merlano Rebolledo al Senado de la República para el período 2018-2022.

Adicional a los anteriores hallazgos, se cuenta con la declaración rendida por el señor Francisco Rafael Palencia Borrero, con participación del apoderado de la señora Merlano Rebolledo dentro de la investigación penal, visible a folios 210 y siguientes del cuaderno principal de instrucción 1 que obra en el disco compacto anteriormente referenciado, de la cual se transcriben algunos apartes *in extenso* dada su relevancia para la demostración de los hechos objeto de controversia toda vez que narra la operación de la denominada “Casa Blanca” y de la campaña en general de la demandada al Senado de la República para el período 2018-2022 con énfasis en la participación de aquella en dichos actos, así:

*“PREGUNTADO: (...) Cuéntenos por qué tuvo conocimiento de los hechos por los cuales ha denunciado a la representante Merlano y cuéntenos un poco sobre qué actividades usted realizó para tener conocimiento de esos hechos (...) CONTESTADO: (...) Llego a la campaña finalizando octubre comenzando noviembre por recomendación de una compañera mía del colegio del bachillerato (...) ella me cita a una reunión en lo que se denomina “Casa Blanca”, el comando de la doctora Aida Merlano, ahí se me llena una ficha con todos mis datos personales, quién me recomienda, porque las personas también tienen que ser recomendadas, se explica la mecánica de la actividad que es (...) llenar una libreta que trae una colilla y unos desprendibles en donde uno debe captar unos votos, le preguntan a uno qué capacidad de votos tiene uno, ahí en ese formato que llena uno deja especificado o deja plasmada la cantidad de votos que uno puede colocar. Entonces en ese momento le entregan esa libreta a uno y le*





entregan un huellero. (...) Ya ella me conocía, se me invitó, se me llenó el formato y se me explicó cómo era la mecánica, cómo era que tenía que realizarse el trabajo que era tomando la huella, recortando la cédula y anexándolo a la libreta (...). **PREGUNTADO: ¿Cuál era su función o más bien cómo estaba estructurada la campaña de la doctora Aida Merlano? ¿Cómo era ese proceso con los líderes? ¿Cómo era ese proceso con las personas? ¿Quiénes estaban encargados? Háganos una descripción general de quienes trabajaban en la campaña a partir de la Dra. Merlano con los nombres y descripciones más o menos que funciones tenían para entrar un poco en materia de qué realizaba cada persona y su procedimiento posteriormente.** **CONTESTADO: La cabeza de todo era o es la Dra. Aida Merlano porque ella misma personalmente daba las instrucciones de cómo se debían realizar las cosas en lo que era las cosas neurálgicas. Ya en cuestiones que no requirieran como tal la presencia de ella, delegaba a la señora Evelyn Carolina Díaz, a la señora Sara Jiménez, a Ana Niebles y Yajaira Calle. Son las personas visibles en todo lo que respecta a la parte organizativa dentro del comando. También estaba un señor Jeferson que se encarga de la parte de los sistemas, es decir, de todo lo que tiene que ver con los datos de cada uno de los líderes y coordinadores. Había también un grupo de personas que eran los coordinadores que tenía a su cargo varios líderes, esos líderes tenían a su vez subvotantes. Cabe resaltar también que por encima de esos líderes estaban reconocidos políticos que aportaban tanto en dinero como en votación a la Dra. Aida Merlano, como en muchas ocasiones vi personas organizadas por Margarita Balén que llegaban al comando y que ella dirigía para que les cancelaran, personas de Aissar Castro, de Zamora, de Vicente Támara, y que eso era organizado por Díaz (...).** **PREGUNTADO: La mecánica del 2015 no cambió en nada en correlación al 2018. El líder recibe por cada voto de que tiene él planillado, recibe 15 mil pesos que deben entregárselos al votante, es decir, a la persona que tiene en el listado, previo de haber recaudado fotocopia de la cédula, huella y que lo debe grapar en el talonario que le entregan. Eso ahí se estipulan unos días (...) los de Aissar un día, los de "AM" Aida Merlano otro día, los de Zamora otro día, Margarita Balén otro día, para que les revisen el trabajo. A eso se le denomina "trabajo". Ellos tienen un grupo, una oficina donde se pasa, uno por uno reparten unas fichas, fichas que en un solo día pueden alcanzar la ficha número 300 algo, se debía ir con sumo tiempo porque se sabía a qué hora se entraba pero no se sabía a qué hora salía, porque el flujo era muy grande. Entonces se revisaba con una lupa, por eso piden fotocopia de la cédula, se miraba la huella que estaba en la cédula con la huella que estaba en el talonario para que coincida. Pasado esto, verifican todos los que estén en tres puestos de votación máximo. No aceptan voto suelto. Es decir, 50 votos que estén en 30 puestos de votación no sirven porque no se les puede hacer seguimiento. Entonces qué hacen, ese "trabajo" lo reciben y lo pagan al día siguiente. ¿Qué quiere decir que lo pagan al día siguiente? Que al día siguiente le entregan un listado y le dicen "bueno, tienes 3 puestos de votación, te salieron..." porque otra cosa, en los puestos de votación debe haber más de**





10 votos, o sea tampoco aceptan que estén 3 votos en uno y 3 votos [en otro], no. Más de 10 votos en un puesto para que sea válido. Entonces si tienes 50 votos y tienes 30: 10, 10 y 10 y los otros 20 los tienes sueltos, o sea en más de un sitio de votación, no es válido. Le liquidan sobre la base de esos 30 a 15 mil pesos que deben ser entregados al votante. El otro resto debe la persona por sus medios llevar a zonificar a esos votantes. PREGUNTADO: ¿Qué es zonificar? CONTESTADO: Zonificar es llevar... hay dos formas de zonificar: uno es en las registradurías auxiliares de cada localidad, es decir, si el puesto de votación está en el suroccidente deben llevarlo a zonificar en la registraduría especial del Barrio La Paz, y así sucesivamente, es por localidad. Entonces cómo el voto está suelto hay que llevarlo e incluirlo en el colegio que ya está aprobado, es decir, donde tiene mayor cantidad de votos. Ese resultado en el sistema no se ve reflejado inmediatamente, entonces por eso, esos votos los deben llevar después, ellos los verifican cuando ya salgan en el sistema y cuando ya salga en el sistema, lo cancelan. Cuando el líder no es tan confiable o tiene unos votantes que no son confiables, a juicio de la campaña se puede determinar que para que eviten zonificarse en más sitios, porque no tan solo esta práctica era de la señora Aida Merlano, sino que hay otros políticos que también compran votos, entonces para que no le digan: "Ven te voy a dar otros 15 mil pero te zonificas en otro colegio", entonces daña el trabajo porque se rueda, aparece en otro, se le quitaba la cédula hasta que se acabara el proceso de zonificación. PREGUNTADO: Es decir, ¿se le quitaba la cédula a todos los posibles votantes que tenían luego de esa zonificación por mesas de votación? CONTESTADO: Sí, correcto. PREGUNTADO: ¿Cómo hacían ustedes esa verificación? ¿Tenían alguna persona? Es decir, ¿esa verificación con qué se hacía? ¿Respecto a la Registraduría? O ¿cómo era ese proceso? CONTESTADO: En la página de la Registraduría hay un link especial en donde ellos ingresan y entonces ellos sacan o emiten un listado. Esos listados son periódicos, porque es que es el listado que te permite hacer el seguimiento, es decir, tenías 50 votos, ya todos los tenías organizaditos en 2 sitios, 25 y 25, entonces después te decían "no, no, ya no tienes 25 y 25, porque ahora hay 10 que aparecen en otro lado". Entonces para evitar de pronto eso, es que se retiene la cédula porque la persona no puede volver a zonificar en otro lado, ya queda zonificado en un solo punto. (...) PREGUNTADO: **¿Y de este procedimiento tenía conocimiento la señora Aida Merlano? ¿De todo lo que usted está diciendo?** CONTESTADO: **Claro porque es que ella es la que asistía a las reuniones, ella es la que daba las charlas importantes, porque ya charlas para comentar días de pago y esa cuestión lo daba Evelyn Díaz, o lo daba Diana, o lo daba Sara Jiménez.** PREGUNTADO: **¿Pero ella tenía conocimiento de todo el trámite y de todo el trabajo que hacían ustedes?** CONTESTADO: **Claro porque es que ella iba periódicamente y ella es una persona que está pendiente de su, digámoslo así, de su negocio, está pendiente de lo que está haciendo, ella no deja que las otras personas actúen como rueda suelta, ella incluso, cuando se va a dar la metodología de pago, es decir, por seguridad a nadie se le dice cómo se va a pagar el voto en última instancia, es decir, la parte final**





**del voto a nadie se le dice 3 meses antes cómo se va a hacer. Eso se guarda en secreto y cuando eso se va a dar, empiezan a reunir, vuelvo y repito, por líderes, por horarios, y es ella la que da eso. Ya cuando ella tiene otros compromisos, ya va llegando otra gente, bueno esa labor la cumple otra persona. Pero siempre lo da ella.** PREGUNTADO: Luego de esa zonificación ¿qué ocurre? ¿Cuál es el trámite? O ¿ya llegamos al día de las votaciones? CONTESTADO: Bueno se surten otras cosas. Cuando ya todo el mundo está zonificado ellos colocan un plazo para “recibir trabajo”. “Recibir trabajo” es que si yo tengo 50 y yo conseguí 30 votantes más no me van a decir que no, siempre y cuando lo entregue en el tiempo estipulado. Es decir, no los van a estar recibiendo hasta unos días antes de las elecciones. Aproximadamente eso lo recibieron como hasta la segunda semana de febrero, después no recibieron más “trabajo” a nadie. Es lo que llaman corte. Se hace un corte, es decir, no se recibe más “trabajo” a nadie. Ya el que quedó con 50, el que quedó con 100, el que quedó con 500, quedó con eso. Resulta que allá se paga una mensualidad. Eso se llama “sostenimiento al líder”. ¿Para qué se paga ese sostenimiento? Para que esa persona esté asistiendo a las reuniones, para que esa persona esté en los barrios pendiente de que otro político no le vaya a calentar el oído, manteniendo la votación. Si hay que pegar algunos carteles en la casa de los votantes, se está pendiente, se está haciendo la pedagogía, aunque ellos tienen una persona específica no que hace la pedagogía, sino que como ese voto es comprado, no se puede permitir margen de error, entonces ese voto tiene que ahí ir una didáctica no a enseñar sino a verificar que se le ha enseñado correctamente porque la obligación del líder es enseñar porque para eso recibe una mensualidad. PREGUNTADO: ¿Cuánto es la mensualidad? CONTESTADO: Es de acuerdo a los votos. Ellos entregan 4 mil pesos por voto. Si tiene 100, ahí está la cuenta. Entonces eso lo liquidan. Le dejan para el final 10 mil pesos, es decir, ellos en estos momentos pagaron fue noviembre, ellos pagaron diciembre, o sea en el caso mío, diciembre, enero y febrero. Hay un error en cuanto se cambian votos por mercado. Allá nunca se cambió votos por mercado, allá se cambia el voto por plata. El día que entregaron unos mercados, o si alguna vez los entregaron, de pronto por tener con algún tipo de detalle con algún grupo de líderes, pero la única vez que se entregó mercado, fue para el pago de diciembre porque no alcanzaron a entregar toda la plata de la mensualidad sino casi el 80% de la mensualidad. Y entregaron un mercado como así de grande. En enero pagaron el 20% que quedaron debiendo y el pago de enero, después pagaron febrero. En marzo no le pagan a nadie. En marzo le pagan 10 mil pesos por cada voto bueno que se lleve. Y si se cumple el 80% del cumplimiento de la meta, se pagan 10 mil pesos más. PREGUNTADO: Es decir, en conclusión, ¿qué es lo que pasa el día de la votación? ¿Cuál es la función que ustedes tienen el día de las votaciones? CONTESTADO: En el caso de los líderes de Aida Merlano, porque por cada coordinador se colocó un día específico, en el caso de Aida Merlano el pago fue el 8 de febrero, se pagó a líderes de Aida Merlano desde la mañana hasta la tarde, y se evidenciaba que había gente que había amanecido y que salió a las 4 de la mañana porque era tanta la gente. Ese día se acomodaron un pago







abajo en la oficina abajo, pegada a sistemas, y se organizaron dos taquillas de a cuatro pagadores en cada salón de los que estaban arriba. Uno, dos, tres, cuatro en un salón pagando en una mesa, cada uno con su caja. En el otro salón, hubo cuatro en una mesa cada uno con su caja. Con su respectivo, porque cada vez que entras te verifican con tu carnet que aparezcas en la lista y te entregan una ficha. Ese día se pagó el 70% de la votación que tenía registrado el líder y se le pagó así mismo el transporte liquidado 5 mil pesos por persona. Es decir, una persona que tuviese 50 votos le pagaban el 70% de esa votación en efectivo. Y 5 mil pesos por cada voto. El otro 30% se lo pagaban el día que se terminara el debate, o si él terminaba temprano a la hora que él terminaba él iba. Y se le liquidaban. ¿Cuál era la pauta que daban allá? Que se dejara de último a los hermanos, a los tíos, a las personas de confianza que no fuesen a estar molestando por el dinero porque allá es, das el certificado [y te entregan] la plata. Entonces gente que no tuviera esa premura, se dejara de último, porque allá apenas se llegara se liquidaba todo el “trabajo” y se le decía: “Bueno, esto es tu 30% que quedaste debiendo”; si la persona cumplió el 100% le daban 10 mil pesos más. Eso no se logró. Se logró unos cuanticos porque llegaron temprano, pero de resto no se pudo porque tengo entendido que hubo el allanamiento. El mismo día que te liquidan el 70% también hacen entrega de los códigos. Los códigos son unos códigos que tienen un sticker. O sea un código por cada votante y de acuerdo a la votación le entregan unos adicionales que están permitidos. Una persona que tenga 40 y algo de votos le entregan 10 adicionales, una persona que tenga 70 le pueden entregar 20 adicionales. 20 adicionales son personas que no han pasado por ningún filtro, que no se le ha tomado huella, que no se le ha dado nada, pero que en ese momento dicen: “Uy, no tengo a quién venderle el voto. Bueno hay 35 por hoy, ¿lo quieres?”. Se le hace la didáctica, se le entrega un papel de éstos que tiene el nombre del líder. Porque si no fuese importante esto no tuviera el nombre del líder y cualquier papelito sirviera. Pero es que esto es contabilizado. ¿Por qué es contabilizado? Porque no puede haber algún avivato que mande hacer en una litografía 3 cartones más para él poder tener entonces uno, dos, tres, cuatro, cuatro por cuatro, o sea tendría 16 votos más, entonces no, ellos vienen marcados. PREGUNTADO: Nos puede explicar señor Palencia ¿cuál es la estructura o para qué sirve cada uno de estos? ¿Tiene un código? ¿Tiene un nombre? CONTESTADO: Sí, ya voy a allá su señoría. Entonces ¿qué sucede? Le entregan los votos, el talonario al que tiene derecho y sus adicionales. Que ya expliqué que son personas que no están en el listado sino que son 10 personas que permiten, que uno pueda coger por ahí de que no tenga de pronto ningún tipo de compromiso o le hayan quedado mal en otra taquilla de votos, o sea otro político que esté comprando votos, y quiera recibir ese valor. Se lleva a la persona con este desprendible, se le hace la didáctica, se verifica que la persona sepa y se pasa por la plaza de apoyo, porque en la plaza de apoyo no es ni para que le entreguen el refresco porque allá no entregan refrigerios a nadie. Allá se da es plata. Esto se da. Se le hace la didáctica a ver si sabe votar, llévelo a votar, cuando se lleva a votar se trae el certificado y por este cosito entregan el otro sticker que es el rojo. (...) PREGUNTADO: ¿Más o menos podría





durar una persona con la cédula en el comando? **CONTESTADO:** Bueno, vuelvo y repito, eso no se practica con todo el mundo. Las cédulas que se retenían, se retenían porque había alguna duda de que esa persona no fuese fiel con la campaña y se trasladara a otra casa. (...) La última zonificación fue la primera semana de enero, o aproximadamente como la primera semana de febrero. Pero en el caso mío en particular, a ninguno de mis votantes se les retuvo cédula. En el caso mío. Pero sí se hacía con otro tipo de votantes. Porque allá uno se entera de todo porque uno entra y uno encuentra el cuento del uno o lo que dijo el otro. Cuando ya se entrega el sticker rojo se debe anexar al certificado electoral y se le cancela al votante.

**PREGUNTADO:** ¿Cuánto? **CONTESTADO:** 35 mil pesos, más 15 que se le había dado, 50 mil pesos. Entonces uno lleva, certificado y sticker arriba. Ese sticker allá lo verifican porque esto tiene un código QR. Si yo mando a hacer en una litografía esto o yo escaneo esto, al pasarlo no se leería. Porque así harían también con las estampillas de licor. Yo tomaría, buscaría un papel parecido, escaneara y yo la puedo hacer y la puedo colocar en la botella. Pero cuando le pasen el lector de códigos QR no va a arrojar nada. Es que aquí el problema no es si la palabra dice “amor” o cualquier palabra que diga. Aquí es que lo lean y que ellos ya saben cuál es el mensaje.

**PREGUNTADO:** ¿Cuál es? **CONTESTADO:** “La unión hace la fuerza”.

**PREGUNTADO:** Es decir, para todos con cualquier lector QR tiene que aparecer ese mensaje, pero para fijar un poco la posición, ese código QR ¿es para verificar la autenticidad del talonario que usted nos está exhibiendo acá? **CONTESTADO:** Sí. Le comento0020 algo su señoría. Pasados los días, de la entrega el dinero. Porque es una campaña tan seria, porque hay otras campañas que lo entregan en la mañana, 7 de la mañana. No. Allá ellos lo entregan antes. Jueves ya estaba por lo menos el personal de Aida Merlano listo. Se filtró la información de que se estaban comprando certificados electorales. Es decir, que había líderes que tenían acceso a jurados de votación que les podían vender un talonario de certificados electorales. Entonces, para evitar eso, a los líderes de Aida Merlano, y solo puedo decir que a los líderes de Aida Merlano porque ella citó y ella en persona habló, y ella en persona dio las instrucciones, no se le iban a aceptar ya adicionales. Se cortó los adicionales. Solamente los votos que aparecían en el listado. Porque estaban comprando los certificados electorales. Entonces, para un voto social, no hay necesidad de una tecnología así. Esto simplemente es para poder contabilizar en la mayor medida que se pueda que ese voto sí va a entrar y que nadie se va a robar la plata.

**PREGUNTADO:** Bueno eso fue el día de las elecciones. Entonces ahora entremos en materia un poco sobre el comando. Descríbanos por favor, usted pues que ahí en ese centro donde trabajaba la Dra. Aida Merlano era donde ella tenía su campaña. **Cuéntenos cómo es la estructura, dónde queda, cuál es la dirección si usted recuerda, cómo está clasificado, qué personas trabajaban ahí, en general lo que usted pueda recordar del funcionamiento y de la estructura de la denominada “Casa Blanca”.** **CONTESTADO:** Bueno, la dirección, siempre que yo iba, iba en taxi, eso queda aproximadamente a una cuadra y media de la panadería “La Baguette”. Incluso hay un restaurante que se llama “Cuarto de





Libra” o algo así. Es una casa de dos plantas pero una parte solamente de dos plantas. La otra es de una sola planta. Se tiene acceso a la casa por una puerta de madera que es la puerta principal, y se tiene acceso por una puerta metálica que conduce a una escalera que lleva al segundo piso donde hay una oficina pequeña a mano izquierda sobre la escalera, y hay dos salones hacia el frente. Esos dos salones eran los utilizados para las reuniones, para la enseñanza de cómo se iba a estructurar esto y para el pago del dinero que se le iba a entregar a los votantes. ¿Qué había abajo donde dije que no más era una sola planta? Se entra por una puerta de madera grande, hay unos sofás blancos, hay una recepción, de este lado una cafetería, hay otro salón así, hay una oficina donde uno entraba que era donde estaban los que verificaban las huellas, está la oficina de sistemas. De este lado, así casi al frente de la oficina de sistemas, había una oficina que es donde estaba Carolina Díaz, donde estaba Sara Jiménez y otras dos personas que se ubicaban a pagar. Ahí también se pagaba. Detrás de eso hay una puerta que es una oficina de seguridad en donde se guardaba todo el dinero, que da hacia un parqueadero. (...) PREGUNTADO: ¿Tiene usted conocimiento de quién es la casa? ¿Qué historial tiene? ¿Si se estaba pagando un arrendamiento por la casa? ¿Quién pagaba ese arrendamiento? ¿Cómo era eso? CONTESTADO: Bueno ya detalles de quién pagaba el arriendo o si estaba en arriendo o si era propia pues no tengo esa información. Pero históricamente siempre ha sido el comando de la Dra. Aida Merlano. Y digo históricamente no tampoco nos vayamos ni a 20 ni a 30 años, pero sí en su campaña a asamblea, en su campaña a cámara, y en las campañas de concejo y asamblea ahí también se hacían las reuniones. (...) PREGUNTADO: (...) ¿Qué función tenía esta oficina de sistemas? ¿Para qué trabajaban? (...) CONTESTADO: En esa oficina de sistemas se manejaba toda la información contable, toda la información de listados, era donde se hacían los cruces de información para determinar si un votante estaba “cruzado”. Significa “cruzado” que aparece con dos líderes, es decir, que un líder lo tiene en un listado y un líder lo tiene en otro. Entonces ¿qué sucede?, le anulan ese voto a ambos. Ellos tienen esa información ahí, y tienen la información de cuánto dinero se le da a un coordinador. PREGUNTADO: El dinero que estaba ahí ese día del allanamiento o el que se utilizaba, ¿conoce usted de dónde provenía ese dinero? ¿Era de la señora Merlano? ¿Provenía de otros lados? ¿De dónde provenía esa cantidad y ese flujo de dinero según el procedimiento que usted nos ha indicado para la compra de votos? CONTESTADO: Bueno. Mentiría al decir que sé específicamente de donde venía ese dinero, porque por mi actividad de líder no tenía pues el suficiente acceso a esa información, pero pues la lógica indica que invertir 7 mil millones en una campaña, no sé si ese dinero sea tan fácil de obtener. (...) PREGUNTADO: Explíquenos un poco sobre esas casas de apoyo (...). CONTESTADO: Bueno, las casas de apoyo como tal empezaban a funcionar un día antes de las elecciones, es decir desde el sábado. Desde el sábado comenzaban y ahí estaban coordinadores supervisando, había personal de logística y tenía como objetivo el control voto a voto. Es decir, a nadie se le pagaba un solo peso si llevaba el certificado solo, el certificado solo no servía. Debía pasar por esa casa de





apoyo porque, primero porque se verificaba que el votante existiera, físicamente fuera real. Si el líder lo trajo, bueno listo aquí está un ejemplo: “Pedro Pérez está aquí”, bueno Pedro Pérez existe, ya vino con su cédula, ya el líder lo trajo y trajo el sticker, se verificó que era verdadero, que no lo había escaneado. Listo. Se verificó en el listado, sí, Pedrito Pérez aparece. (...) Era el control de esa compra de votos. Incluso era fácil verificar. ¿Por qué? Porque si en el mejor de los casos el líder era tan avisado y lograba ir a la mejor litografía y lograba sacar unos códigos de los rojos, que es el que ya se anexa al certificado electoral, solamente con llamar a la casa de apoyo y decir: “-El señor Francisco Palencia ¿cuántos stickers tiene de los blancos allá? – Tiene 50. – ¿Y aquí por qué trae 70 de los rojos?” Ese era el objetivo, poder controlar. Obviamente ya no se puede controlar a la persona si vota o no vota (...) pero hasta el 90% se podía controlar de que si el votante se cogió la plata y votó por otro, bueno eso fue el votante, pero que el líder no se robara ni un peso. Otra cosa, si se llevaba el certificado solo, sin ningún soporte, y llevaba otros buenos con soporte, él prácticamente no recibía plata, porque por cada voto que llevara así se le cobraban a 50 mil pesos como una multa, incluso ese carnet que hay ahí, es con una foto para tener individualizado a cada una de las personas que están y participan dentro de eso. (...) Las casas tenían unas especificaciones (...) tenían que ser grandes, tenían que tener una terraza amplia, y esas casas de apoyo eran arrendadas, es decir, se les cancelaba el valor de todo el sábado y todo el domingo. Incluso para adelantar, uno podía llevar esos votantes el sábado, desde el sábado uno podía llevar sus votantes para que sean registrados. (...) PREGUNTADO: En este momento el despacho le hace traslado del informe (...) en donde hay fotografías del allanamiento realizado en la sede en el barrio El Golf de la señora Aida Merlano, y en donde se le pide [indique]: si reconoce algunas cuestiones de este informe, particularmente frente a los listados y frente al material incautado en esa ocasión. (...) ¿Usted reconoce que esas fotos son de la casa donde se realiza la campaña política de la señora Aida Merlano? CONTESTADO: Sí su señoría. (...) PREGUNTADO: (...) A imagen 25 y 26 se hace una apertura de la bolsa en donde se muestran unos talonarios, en donde aparecen planillas, letras de cambio, actas de entrega, stickers y libreta de apuntes. Eso usted nos lo había explicado brevemente, pero ¿nos puede profundizar un poco sobre este asunto? CONTESTADO: Bueno, lo que encontraron ahí son los stickers, las letras de cambio, cada líder firmó una letra de cambio. O sea, firmó dos letras de cambio. La primera letra de cambio la firmó en blanco cuando le entregaron el dinero de la zonificación de sus votantes. Y la segunda letra de cambio la firmó el día que le entregaron el 70% del pago de sus votantes y el transporte. PREGUNTADO: ¿Y esas letras qué función tenían? ¿Eran garantía de qué? CONTESTADO: Es la garantía que dejaba el líder para responder por el dinero que se le entregaba. PREGUNTADO: (...) A página 15 imagen 27 y 28, aparecen unas planillas y un talonario de cambio, y en imagen 28 documentos de actas de entrega. ¿Nos puede explicar un poco cuál es el contenido? (...) CONTESTADO: Bueno, las actas de entrega son dos. Una es acta de entrega y el otro documento es como especie de unas instrucciones. Ahí se le especifica el total de los votos, a





cuánto equivale el 70% de esos votos, cuánto se le está entregando de transporte, total entregado y firma del líder. PREGUNTADO: (...) En imagen 35 aparece el listado de líderes. ¿Puede usted también ampliarnos un poco sobre cómo se manejaba el tema de los líderes? ¿Cuántos eran? ¿Cómo funcionaban? ¿Qué cantidad eran? Para hacer una representación por lo menos ideal del número de votos que quizás podía manejar cada líder, cuántos líderes eran y la magnitud de esta organización. CONTESTADO: Bueno, este listado que aparece acá arriba, ese listado se utilizaba cuando iban a pagar mensualidad o iban a pagar ya la liquidación. Es decir, llamaban a la persona por el número. El nombre: Pedro Pérez. Entonces ellos buscaban Pedro Pérez y la persona firmaba al ladito. En cuanto a la cantidad de líderes, imagínese, eso podía sobrepasar los dos mil líderes, teniendo en cuenta la votación, y teniendo en cuenta los políticos que la apoyaban, o sea era una cantidad inmensa, es decir, con decirle que se salía a las 4 de la mañana de pago. Gente que eran las 3 de la tarde y peleaba y decía: “3 de la tarde pero si yo llegué a las 6 de la mañana y son las 3 y no he almorzado, no he comido”. Si uno llegaba temprano y podía recibir la ficha numero 300 algo. PREGUNTADO: ¿Y todo eso se hacía en el comando? CONTESTADO: Sí todo, allá no se pagaba nada aparte. Incluso, si era Margarita Balén, iban los líderes de ella allá. Si era Támara, allá. Si era Aissar Castro, allá. PREGUNTADO: Y más o menos en promedio ¿cuántos votantes podía manejar cada líder? CONTESTADO: Bueno, es relativo. Así como había líderes que podían 20 votos, porque sí los vi, había líderes que podían manejar 300, 500. Había incluso líderes de líderes. Yo me llegué muchas veces a dar cuenta que una persona era líder y yo lo veía citando gente (...) Y cuando yo veía, ese líder traía 30 líderes más. Y esos 30 líderes más tenían de a 100 votos. Entonces empezamos a multiplicar y nos da una cifra bastante grande. PREGUNTADO: Ahí tenemos una curiosidad. Eso quiere decir que todos los votos que obtuvo la senadora Merlano, que aproximadamente fueron 72 mil votos, ¿fueron comprados? Es decir, ¿no hay una posibilidad en que la senadora Merlano tuviese un voto de opinión? ¿Otra forma de allegar el voto? CONTESTADO: La doctora Aida no tiene ni un solo voto de opinión. Todos los votos se compran. Y el lema de ella es que ningún voto se regala, el voto se compra. No hay ni un solo voto de opinión, todos los votos son pagos, son taquillados. PREGUNTADO: Si esos votos no fueron taquillados, por decirlo así, de alguna forma una persona esporádicamente votó en Barranquilla o en Soledad por la senadora Merlano, ¿se identifican esos votos? O ¿quién votó? O ¿en qué mesa? Para buscar a esa persona. O ¿cómo se hace? Porque la afirmación que usted dice es que absolutamente ningún voto, pero pues si fue en otro lado, o en estas cercanías ¿cómo opera? O si de pronto para ese mecanismo de verificación también tuvo injerencia algún funcionario o algún jurado de votación o alguien en la Registraduría. Quisiera que nos explicara un poco eso. CONTESTADO: Bueno, saber si alguien dijo, y se lo coloco a juicio de usted su señoría, si alguien de pronto le gustó el proyecto que presentó la doctora Aida, el control político que estableció en cierto momento, la vía que gestionó para que se pavimentara, el parque que gestionó, y dada esa posibilidad, votara por la Dra. Aida, por su propia cuenta, habría que cruzar





toda esa cantidad de planillas, toda esa cantidad de votos, no de líderes, sino el listado de líderes, es decir, los votantes que tiene cada líder, cruzarlos con esos votos y se nos escaparían otros centros de compra de votos que no se establecieron aquí porque ella sacó votación en otros departamentos, si se obtuviera esa votación nos daríamos cuantos votos a conciencia sacó; ahora, nosotros podíamos tener tanto testigos electorales como jurados de votación, o sea, había jurados de votación que por medio de contactos en la Registraduría, uno como líder proponía quien podía ser jurado de votación para controlar mayor la votación. No estoy hablando de testigos electorales, jurados de votación. Esa información había que pasársela a Sara Jiménez Otálvaro. Y eso había que pasarlo con bastante tiempo de anticipación, yo incluso pasar uno y me dijeron que ya no, que ya eso se había ido para la Registraduría. Pero sí había la manera y no es algo nuevo, de que se logren colocar a dedo jurados electorales. PREGUNTADO: Y esa lista que le pasaban a Sara [Jiménez] Otálvaro, ¿usted sabe si esa lista se la pasaban a la senadora Merlano? O ¿qué pasaba con esa lista para mirar esos jurados de votación? Y ¿qué función tenían esos jurados de votación en el certamen electoral? Es decir, ¿qué necesidad había de proponerlos según estos mecanismos y procedimientos que usted nos está comentando? CONTESTADO: Bueno. Decir que el listado se le pasaba a la Dra. Aida, no, ella tenía todo compartimentado, es decir, allá había unos cargos de dirección, ahí había todo organizado, todo estructurado, se le pasaban a la señora Sara para que ella gestionara, y para que se gestionara el comando como tal, de que esa persona fuese escogida como jurado. Ahora, la función del jurado, obviamente por sus funciones inherentes como jurado, el tener a alguien cercano, el tener a alguien que se le cancelaba también a algún dinero por eso, pues daba mayor tranquilidad porque se podía estar más en contacto con el votante y con los votos que estaban en las mesas. Es decir, o sea, a una persona que invierte tantos miles de millones, cualquier mecanismo para evitar perder algún voto, es válido. Porque alguien que tenga un voto social pues listo, bien, el que va, va. Por ahí el que le está pagando debe cerciorarse al máximo de que esos votos lleguen a donde deben llegar y que esos votos sumen. (...) PREGUNTADO: (...) En imagen 48 la oficina de gerencia del inmueble. ¿Allí quien ocupaba esa oficina? ¿Qué funciones habían? O ¿cómo era el trámite normal de un día de campaña? CONTESTADO: Bueno, en esa oficina de gerencia muchas veces se reunía la doctora Aida con si ya de pronto Margarita Balén, o llevaba algún tipo de estos personajes y se reunían ahí. Yo nunca me reuní ahí con nadie. Pero sí sabía que los atendía porque decían que la doctora los está esperando. PREGUNTADO: Es decir, ¿esa era la oficina de la doctora Merlano? CONTESTADO: Atendía ahí, no puedo decir que sea, pero atendía ahí. (...) PREGUNTADO: (...) En imagen 105 aparece una foto sobre las actas de devolución. ¿A qué hacen referencia esas imágenes? CONTESTADO: Bueno. Las actas de devolución tienen como objetivo, es decir, si no se cumple la meta, es decir, bueno a la persona le cancelaron para 50 votos, y no se cumplió la meta, se hace un acta de devolución. Es decir, yo solo traje 30 votos y me quedaron 20 en dinero. O sea 20 votos en dinero, serían 20 por 35 [mil pesos]. Obviamente si no utilicé transporte para





esas personas, también debo devolver los 5 mil. Entonces ellos hacen un acta de devolución porque de todo eso ellos tienen un manejo contable. (...) **PREGUNTADO:** (...) **Otra pregunta final, si estamos hablando que desde el 2015 aproximadamente de su participación con las campañas políticas de la señora Merlano, es claro y queremos eso que lo ratifique en este despacho, que ella tenía pleno conocimiento, dirección y que de cierta forma decidía frente a cada una de las actuaciones de esta organización, para compra de votos dentro de estas justas electorales, si la señora Merlano sabía, organizaba, tenía todo este conocimiento bajo su responsabilidad como candidata en este tipo de casos.** **CONTESTADO:** **Por supuesto, por supuesto porque lo vi. Por supuesto porque ella en las reuniones en mi presencia dio las instrucciones, cómo se iba a comprar el voto, exigía la mayor colaboración, que ella era una mujer del pueblo, que eso quedaba era como una especie de emolumento, como una especie de ayuda, dicho por ella, nunca lo mandó a decir con nadie. Obviamente no iba a estar todo el tiempo ahí porque por sus ocupaciones inherentes a su cargo como representante a la Cámara se lo impedían. Pero siempre que había una decisión neurálgica a tomar, ella era la que decidía.** (...)– Surtido el interrogatorio por parte del despacho, **se le da el uso de la palabra al doctor Héctor Hernando Escobar Henao, quien ha sido designado para la presente actuación como abogado de la defensa, para que proceda a hacerle las preguntas respectivas al señor testigo** – **PREGUNTADO:** (...) Don Francisco, ¿usted recuerda los cargos que el que regenta esta audiencia señaló en contra de la doctora Aida Merlano? (...) **CONTESTADO:** **Concierto para delinquir, porte ilegal de armas de fuego, retención ilegal de cédulas y corrupción al sufragante.** (...) **PREGUNTADO:** **Ha afirmado usted don Francisco, que la señora Aida Merlano y un equipo de trabajo del que usted reconoce hacer parte, se ocupaba de comprar la conciencia de los votantes. ¿Lo recuerda?** **CONTESTADO:** **Sí claro.** **PREGUNTADO:** **Usted al vincularse al equipo de trabajo de la señora Merlano, ¿recibía una retribución económica?** **CONTESTADO:** **Se pagaban las mensualidades por los votos que se planillaran para la doctora Aida.** **PREGUNTADO:** **Pero usted en lo personal, ¿tenía un ingreso económico por la contribución que tenía en “Casa Blanca”, en el comando o en el servicio de la campaña de la doctora Aida Merlano?** **CONTESTADO:** **Sí lo tenía.** **PREGUNTADO:** **Puede señalar que suma podría eso significar mensualmente.** **CONTESTADO:** **Me dieron en dos oportunidades 150 mil pesos, pero al momento y tengo como demostrarlo, no incurro en el delito de corrupción al sufragante, porque yo no compré ningún voto, yo tengo mis tirillas y mis stickers completos, para poderlos haber comprado, tendría que haberlos entregado al momento de llevar mis votantes, y yo no llevé ni medio voto.** (...) **PREGUNTADO:** (...) **¿Usted ha recibido dinero para venir a declarar lo que ha declarado?** **CONTESTADO:** **No.** (...) **PREGUNTADO:** (...) **Usted en su declaración señaló la suma de 7 mil millones de pesos como la correspondiente a la cantidad de dinero que fue empleado por la campaña de la doctora Merlano para la compra de los votos. Esa cifra en concreto, ¿usted la define con base en un conocimiento cierto de documentos contables o por una**





apreciación suya en lo personal? **CONTESTADO:** Yo lo expreso de esa manera, porque lo veo, porque lo vi, porque para nadie es un secreto que si usted carga 10 carros con 100 ladrillos, sumarán mil ladrillos. Y yo veía cuando lo pagaban, y yo veía cuando cada quien salía con 7 millones, con un millón, con 2 millones, con 500 mil pesos, porque no a todo el mundo se le dio el mismo flujo de dinero. Porque se veía, porque eso no se hizo ni siquiera bajo ninguna reserva, creo que era tal la confianza que había de que se podría vulnerar la acción de la justicia hasta tal grado, de que colocar una mesa con 5 personas como si estuvieran pagando no sé qué, con cuatro cajas llenas de dinero, eso no se iba a saber nunca, se hicieron con tanta libertad, con tanta confianza y o sea hasta un tonto se daría la cuenta la gran cantidad de flujo que se tenía, y si se calcula por la cantidad de líderes que iban, y que eran reunidos en esos salones, una simple operación aritmética logra establecerlo. Ahora, es la función de la justicia que esto pase de lo que yo digo a que sea una realidad. Dentro del punto de vista jurídico. (...) – Se le concede el uso de la palabra al representante del Ministerio Público, para que si es su deseo, pueda interrogar al testigo – **PREGUNTADO:** (...) Señor Palencia, yo tengo unas cortas inquietudes derivadas de lo que ya usted nos ha ampliado en profundidad. Pero quisiera iniciar con lo siguiente: ¿qué funciones eran las que usted menciona como neurálgicas de parte de la doctora Aida Merlano en todo este engranaje que ya nos ha explicado? **CONTESTADO:** ¿Doctor se refiere usted a cuáles eran las funciones de la doctora Aida en todo esto? (...) Bueno, lo que la doctora Merlano hacía era reunir su personal de líderes que eran de ella directamente, o sea que eran directos con ella, obviamente ella tenía otros líderes pero que eran encausados por concejales o por otros coordinadores. Incluso a todos les decía lo mismo, era decirles que había un dinero, que estaban ganando una mensualidad, que tenían que darles equis dinero durante la zonificación, que tenían que darles equis dinero en lo que ya yo dije y mencioné, 15 mil al principio y 35 mil al final, cuánto iban a ganar, cuánto daban de mensualidad, la seriedad que tenían que tener, el compromiso que adquirieron con la campaña. Eso es lo que la doctora hacía y que siempre estaba presente, incluso cuando se filtró la afirmación de que había unos que estaban comprando certificados electorales, ella misma convocó una reunión y ella misma dijo que no se valía que le hicieran eso, que iba a quitar los adicionales, y que solo se podía trabajar sobre la base que tenían en lista. **Dirigía su propia empresa como la gerencia cualquier otra persona.** **PREGUNTADO:** (...) ¿Cuánto le costaba a la campaña cada votante? **CONTESTADO:** A la campaña, cada votante, lo que llegaba a manos del votante eran 50 mil pesos; pero si nosotros sumamos lo que se gastaba en pagarle [al líder] por cada voto, es decir, si se cumplía la cifra más del 80%, pagaban además de los 10 mil, otros 10 mil más. Entonces tendríamos que sumarle a esos 50, 10 para 60 y 10 para 70. Si eso le sumamos lo que se invierte en un voto que se trata de demostrar que es social, se gasta en un sticker con un código bidimensional, y otro sticker más, y se le gastan 5 mil pesos de transporte, sería mucho más de 70 mil pesos el valor que tendría cada voto.”







(Se resalta). (Visible en el disco compacto que obra a folio 139 del cuaderno de documentos reservados del expediente)

De la anterior declaración, la cual pese a ser extensa, resulta de vital relevancia para entender la forma en que operó la campaña de la demandada ahora bajo estudio, se extraen importantes elementos que explican y desarrollan los hallazgos hechos en la diligencia de allanamiento anteriormente referenciado.

De manera concreta se expone la forma en que se distribuían las funciones al interior de la organización que tenía una estructura piramidal, con la señora Aida Merlano a la cabeza, seguida de los líderes y coordinadores de su campaña, encargados de recolectar y remunerar a sus votantes.

De igual forma, se explica la forma en que se utilizaban los elementos encontrados en el allanamiento tales como computadores, talonarios, certificados electorales y *stickers* de la campaña.

Al respecto, el testigo afirma que los votantes eran “zonificados” o incluidos en el sistema por localidades, lo que implicaba que a alguno de ellos se les retuviera su cédula de ciudadanía hasta tanto se efectuaran las elecciones con el fin de evitar que se inscribieran en otra zona y se pudiera verificar que el voto había sido efectivamente depositado por la señora Aida Merlano.

Así mismo, la forma en que se entregaban talonarios que servían luego para contabilizar y cobrar por los votos conseguidos para la campaña, en el caso de los líderes y coordinadores y por el voto como tal, en el caso de los votantes, los cuales eran identificados con *stickers* cuando eran presentados con el respectivo certificado electoral y se hacía el pago en las taquillas destinadas para el efecto en el misma “Casa Blanca”, lugar que funcionaba como comando central de toda la organización.

En relación con los talonarios señaló que cada líder tenía derecho a presentar la totalidad de documentos incluidos en el talonario más algunos adicionales, frente a los cuales se certificaba que se había hecho la práctica didáctica correspondiente con el fin de que las personas votaran por Aida Merlano y luego, a través de esos comprobantes, identificados con códigos de barras junto con el certificado electoral correspondiente se hacía el pago que oscilaba entre \$35.000 y \$50.000.

Además, que incluso se manejaban actas de devolución cuando las personas encargadas de recaudar votos no cumplían las metas fijadas, las cuales contribuían a la organización del manejo contable.

Igualmente, la pedagogía que se adelantaba con los líderes y votantes con el fin de obtener el resultado electoral esperado, no sólo en la ciudad de Barraquilla sino también en otros municipios a través de “casas de apoyo” ubicadas, incluso en otros departamentos.





También informó el testigo sobre la infraestructura en materia de sistemas y contabilidad que hacía que todo operara de manera organizada y sincronizada, como una verdadera “empresa” destinada a la compra de votos a favor de la ahora demandada.

Llama la atención el importante papel que, según el testigo, desempeñaba dentro de la estructura la señora Aida Merlano, quien en su criterio era la cabeza de la organización y quien personalmente impartía las instrucciones para el funcionamiento de la misma.

Adicionalmente se cuenta con la declaración rendida por el investigador del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía el 25 de mayo de 2018 que confirma y explica los hallazgos hechos en el allanamiento a la denominada “Casa Blanca”. (Visible a folio 119 de cuaderno de instrucción 3 que obra a folio 139 del cuaderno de documentos reservados. Además, indica:

*“PREGUNTADO: ¿Encontraron fotocopias o documentos de cédulas?  
CONTESTADO: Se encuentran cédulas de personas, casi todos vienen grapados, yo les hablaba hace un momento de un talonario como de boletas, que es de color, en su mayoría son de color rosado y hay otros que son grises con blanco, en el cual se registraba la información del votante, se le tomaba la huella y en esos formularios venía grapada la cédula de ciudadanía de las personas. PREGUNTADO: Es decir, ¿el documento original? (...) ¿O era solo una fotocopia simple?  
CONTESTADO: No. Fotocopia simple. (...) PREGUNTADO: (...) ¿Hay algunos documentos que hagan referencia a la constitución, finalidad, o personas que estaban integrando estas denominadas casas de apoyo? (...) CONTESTADO: Sí. Uno de los paquetes de evidencia contiene alrededor de 184 contratos de arrendamiento de lo que ellos denominan casas de apoyo, en realidad esto consiste en el arrendamiento de las terrazas o los solares de las casas. En estos mismos contratos se estipulaba que la persona debía suministrar dos mesas y cuatro sillas. Y la función de esas casas de apoyo, lo que tenemos establecido por documentos, allí se hacía una pedagogía, se encontraban varias personas que ellos denominan “didactas”, las cuales tenían la función de realizar una prueba al votante para que supiera votar, o que no fuera a anular su voto votando de manera errónea. Otra que se llamaba “punteador”. Estas funciones también están en documentos dentro de los elementos materiales probatorios con la denominación de cada uno de los roles de las personas que se encontraban en las casas de apoyo y el valor de la remuneración que le daban a cada uno de estos. En la casa de apoyo también los líderes debían entregar las contraseñas de los votantes, más el certificado electoral que le entregaba cada uno de los votantes. Ahí debían reportar cuando ya la persona había realizado o efectuado su derecho al sufragio. Esta básicamente era la función de las casas de apoyo. Uno, una cierta pedagogía, pero también lo que se hacía era indicar no solo una labor pedagógica de enseñar a votar, sino se indicaba por quién se debía votar, tanto en Cámara como en Senado, esto está soportado en*





documentos. (...) Se indicaba que se debía votar por Aida Merlano a Senado y a Cámara por Lilibeth Llinás. (...) **PREGUNTADO: ¿Hay alguna información que usted considere relevante ante esta Corte, respecto de la información que usted analizó? (...).** **CONTESTADO: (...)** Creo que falta hablar de unos listados que aparecían en uno de los elementos probatorios, donde aparecían bajo el nombre de coordinadores 21 personas, entre ellos aparecía como AM, inferimos que al ser la campaña de Aida Merlano ella es la persona identificada bajo las letras AM, una serie de concejales de la ciudad de Barranquilla, diputados de la Asamblea del Atlántico, como las personas más representativas de este listado que se denominan como coordinadores. Y a cada uno de ellos le aparecía como un compromiso de una serie de votos y unos valores que se pagaban por estos votos. **PREGUNTADO: (...)** ¿A qué conclusiones pudieron llegar ustedes al informe que usted nos está comentando? **CONTESTADO: P**ues como tal este informe se circunscribe a la elaboración del inventario de lo que está contenido en las cajas. Las referencias que he hecho a lo que hemos deducido, las hago como parte de un informe que se está elaborando de análisis sobre la estructura administrativa de la campaña y la forma en la que operaban. Entonces ahí ya hemos podido concatenar algunos elementos para poder armar esa estructura. **PREGUNTADO: (...)** Desde el punto de vista de su experiencia, de su formación profesional y su formación al interior al interior de la Fiscalía General de la Nación y como experiencia particular, ¿puede usted decirnos cuál había sido entonces la estructura de esta organización en la cual se sospecha su cabeza es la representante a la Cámara Aida Merlano Rebolledo? ¿Y nos puede decir si efectivamente según con los documentos que ustedes encontraron ella se encontraba como líder de esta organización? ¿Cómo se conformaba? ¿Cómo colaboraban con las otras personas? (...) **CONTESTADO: D**e los elementos que tenemos, podríamos estar hablando de una estructura piramidal, compuesta en el eslabón más alto por estos 21 coordinadores. **PREGUNTADO: ¿Y ahí estaba la señora Aida Merlano? ¿O ella en qué posición estaba?** **CONTESTADO: A**llí estaba la señora Aida Merlano. Los 21 coordinadores que he mencionado, en donde se mencionan algunas personas que ocupan cargos de elección popular. Luego de ellos, de ese primer eslabón, venía un segundo eslabón compuesto por las personas que se encargaban de buscar a los votantes, los denominados líderes, los cuales podrían ser, por lo que tenemos en documentos, creo que sobrepasan el millar. Y cada uno de estos se comprometía a buscar una determinada cantidad de votantes. Digamos que por el lado político electoral, esa es la estructura que se vislumbra y por el lado de la campaña como tal, de la parte administrativa, digamos que esta si está totalmente centrada y dominada por la señora Merlano y acá ya tenía una estructura propia de su campaña, en donde aparecen definidas áreas de sistemas, un área encargada en especial de conseguir las casas de apoyo y los didactas para lo que ellos denominaban la pedagogía. Pero ahí mismo





**dentro de esa estructura de la campaña, en algunos comprobantes de la nómina o en algunas hojas que aparecen con la información de la nómina de las personas que componían la campaña, también llama la atención que en algunos apartes aparecen los nombres de otros coordinadores como si fueran los responsables de ciertos individuos que conformaban esa estructura. PREGUNTADO: (...) Aproximadamente ¿qué número de votantes habían sido comprados, reclutados (...)? CONTESTADO: Yo acá dividiría mi respuesta en dos. Dentro de los elementos se encontraron certificados de votación que venían grapados con la contraseña marcada con el líder y con el corazón, con el logo de la campaña. Estos certificados están por cerca de los 650, digamos que son los que tenemos con el certificado de votación. Pero también, se encuentra con una gran cantidad de contraseñas con el nombre de los líderes, y con el nombre del votante al respaldo escrito a mano. En este momento se me hace difícil cuantificar, pero yo creo que fácilmente podrían superar los 2 mil votantes. Teniendo en cuenta que tenemos un universo reducido y que me circunscribo únicamente a lo que tenemos en físico, porque en los listados de votantes que se encuentran en las cajas podemos hablar de una cifra muy superior a esos 2 mil. PREGUNTADO: ¿Qué otra información relevante que ustedes hayan encontrado permiten encausar la evidencia o la información encontrada, a que efectivamente la señora Aida Merlano Rebolledo tenía pleno conocimiento de las actividades que usted nos acaba de narrar y que se desarrollaban en su sede electoral? CONTESTADO: De los elementos encontrados es complicado llegar a esa deducción sobre el control. Se encuentran más elementos sobre los elementos que hacían parte de esta estructura pero no propiamente de la señora Merlano Rebolledo, como tal de las actividades, cosas que ligan a la señora Merlano Rebolledo, hay listados de líderes de ella, en los que se encuentran alrededor de 300 o 400 líderes. Y de estos líderes se encuentran discriminados en una de las cajas cada uno de los votantes que se comprometían a conseguir estos líderes, que la ligan a ella directamente como coordinadora; creo que esto es lo único que nos lleva directamente a ella, porque si miramos el lado financiero, todos los recibos de caja aparecen con un sello de una persona que es José Manzaneda, que es como el que aprueba todos los gastos, todo lo que tenga que ver con pagos de toda índole, desde recibos de servicios públicos que se encuentran en la evidencia, hasta los recibos de caja menor, vienen con el sello de otra persona. Y por el lado de la responsabilidad, como existían estos líderes, ahí es hasta donde llegamos en papel. (...) – [Se concede] el uso de la palabra al procurador delegado ante esta Corporación (...) para que si a bien lo tiene formule algunas preguntas sobre los temas que se han tratado acá. – (...) PREGUNTADO: (...) Quisiera que por favor nos explicara, pues en su condición de experto en asuntos electorales como nos ha mencionado, que en su opinión ¿si es usual o inusual que en las campañas políticas se encuentren documentos como los que nos ha señalado (...)? CONTESTADO: Dentro de todo lo que yo llevo en mi**





**experiencia relacionada con temas electorales, nunca había visto dentro de una campaña el grado de sistematización que se ve en esta. La información acerca de los votantes y como estaba procesada, no solo los listados a mano, sino el tenerlos en un procesador de sistemas, digamos que llama la atención, no es común que se maneje ese tipo de información dentro de una campaña, y menos a la escala que se maneja en esta. (...) PREGUNTADO: (...) ¿Podría concretarnos en qué contexto aparecía Aida Merlano dentro de esa estructura piramidal? CONTESTADO: Como lo había mencionado anteriormente, ella aparece relacionada en este formato donde están los coordinadores, aparece relacionada como uno más de los coordinadores. También había mencionado que con el análisis de los elementos que nosotros tenemos, no podríamos inferir que ella era como la cabeza de esta pirámide, sino en el mismo nivel que estas personas que aparecen ahí, como un gran eslabón en el que se movían estas 21 personas.” (Se resalta). (Visible en el disco compacto que obra a folio 139 del cuaderno de documentos reservados del expediente)**

De la lectura de los anteriores apartes, se puede concluir que tanto el primer testigo como los resultados del allanamiento, junto con la explicación otorgada por el investigador encargado de la operación coinciden en los mismos puntos: la existencia de una verdadera organización constituida y dirigida por la señora Aida Merlano Rebolledo para la compra de votos que le permitirían acceder al cargo de senadora de la República para el período 2018 – 2022.

Frente a la participación activa de la demandada en los actos de campaña, la testigo Evelyn Carolina Díaz Díaz, en declaración obra a folio 148 del cuaderno de instrucción 3 visible en el disco compacto anteriormente referenciado, ratifica la versión de señor Rafael Palencia, así:

*“(...)PREGUNTADO: Respecto a las campañas anteriores, ¿cómo era la forma en que ustedes participaban apoyando las candidaturas de estos otros políticos? CONTESTADO: Bueno la doctora Aida era como decirlo así de alguna manera la directora (...) Esto es como un equipo y siempre hemos trabajado los mismos juntos, entonces yo no te puedo decir que de pronto es que a esta campaña viene una persona apareciendo, siempre somos como el mismo equipo y hacíamos lo mismo. Visitar a los líderes en los barrios, cosas así. (...) Nosotros en esa campaña vamos a apoyar a x o y concejal, y ese x o y también tiene sus amigos y sus colaboradores que también tienen sus inquietudes, sus problemas, igual que los líderes propios de la doctora Aida, ellos vienen y uno los asesora en todos los temas que ellos necesiten (...) orientaciones jurídicas y ese tipo de cosas.(...)”*

Frente a las pruebas anteriormente citadas *in extenso*, dada su importancia para desatar los problemas jurídicos planteados dentro de este asunto, resulta de vital importancia destacar que los apoderados de la demandada, tanto en el proceso





penal como en el este evento tuvieron la oportunidad de pronunciarse. En el proceso penal, el apoderado que representó sus intereses, estuvo presente en la declaración del señor Rafael Palencia y de hecho lo interrogó, como se resaltó en la transcripción respectiva.

Y en este proceso, el apoderado de la señora Merlano Rebolledo fue debidamente citado y efectivamente asistió a las audiencias inicial y de pruebas dentro de las cuales se decretaron y practicaron los referidos medios de prueba tal y como consta en las actas respectivas; sin embargo, no solicitó ni aportó prueba alguna en defensa de su poderdante, no interrogó a la testigo Margarita Balén que rindió testimonio dentro de este asunto y no asistió a la inspección judicial en la que se revisó el proceso penal del cual se trasladaron las pruebas anteriormente transcritas<sup>28</sup>, por lo que es claro que el debido proceso y el derecho de defensa de la demandada ha sido plenamente garantizado.

Conforme lo expuesto, con base en pruebas debidamente practicadas, incorporadas y controvertidas dentro del expediente, encuentra esta Sala de Decisión demostrado que existió una organización liderada o dirigida por la señora Aida Merlano Rebolledo que tenía como propósito principal afectar la libertad de los electores, principalmente en la ciudad de Barraquilla, a través del ofrecimiento y efectiva entrega de sumas de dinero a cambio de su voto por ella al Senado de la República para el período 2018-2022.

Lo anterior, teniendo en cuenta que ninguno de los medios de convicción anteriormente relacionados ha sido desvirtuado en manera alguna por parte del apoderado de la parte demandada, ni con las demás pruebas obrantes en el expediente, toda vez que por ejemplo, el testimonio de la señora Margarita Balén se limita, de manera general, a afirmar que no le consta ninguno de los hechos expuestos.

En ese orden de ideas como los hechos probados resultan completamente contrarios a los principios democráticos que deben prevalecer en un Estado Social de Derecho como el colombiano y que afecta la verdadera soberanía popular, toda vez que el voto de los ciudadanos se vio condicionado por prácticas indebidas que no permitieron que las personas votaran a conciencia sino motivadas por una remuneración económica, resultan a todas luces reprochable en el marco del ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, en este caso las prácticas de compra de votos dirigidas y adelantadas por la demandada impidieron que las personas por ella influenciadas ejercieran su derecho al voto de manera libre y secreta, por cuanto, según se estableció con las pruebas anteriormente referenciadas - las cuales hasta la fecha conservan plena validez- además de comprar literalmente el voto, la señora Aida Merlano

<sup>28</sup> Ver actas a folios 351 a 356, 452 a 457, 495 a 498, 501 a 502 y 506 a 509 de los cuadernos principales del expediente. La única diligencia a la que no asistió el apoderado fue a la inspección judicial que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2018, pese a que fue notificado en estrados de la realización de la misma.





Rebolledo contaba con sistemas de verificación para comprobar que las personas por ella persuadidas, efectivamente votaran a su favor, con lo que se demuestra que no sólo se afectó la libertad sino también el carácter secreto del derecho al voto.

En otras palabras, está acreditado que la demandada hizo a varias personas el ofrecimiento y posterior entrega de dinero para obtener resultados favorables en las urnas, afectando así el voto en su doble esfera: como derecho, al ser la máxima expresión democrática y como deber, toda vez que dichas personas no votaron a conciencia, ni de manera libre, por lo que no ejercieron su deber democrático en los términos señalados para ello en la Carta Política, conducta que resulta completamente contraria a los postulados legales, por cuanto es contrario a derecho que alguien que pretende ser una representante del pueblo en el órgano legislativo del Estado, compre su curul.

Al respecto, resulta del caso reiterar que según los postulados de la democracia participativa que rigen el país, los representantes del pueblo deben ser elegidos legítimamente en las urnas, por cuanto son elegidos por la ciudadanía para representar los intereses no sólo de sus electores, sino también de la sociedad en general, por lo tanto, todo acto que vicie esa legitimidad y aún más, que atente contra el interés general para dar prevalencia al interés particular de dichos representantes, merece todo el reproche legal y social.

Es decir, el hecho de que un candidato a una Corporación Pública incurra en una conducta corrupta de tal relevancia, como la que se encuentra demostrada en este caso, cual es la estructuración de una organización para la compra de votos, tiene un impacto grave en la sociedad, colectivo que ve defraudados sus intereses con la presencia de un representante ilegítimo del pueblo, para este caso, en el órgano legislativo del Estado lo cual además, conlleva un traumatismo en la conformación, organización y debida ejecución del Congreso que en últimas afecta el debido funcionamiento del aparato estatal considerado en su conjunto.

Entonces, como se encuentra probado para la Sala que la demandada compró votos, sin que a la fecha se cuente con una cifra exacta, lo cual en manera alguna incide en la gravedad de la conducta por ella desplegada, por cuanto, independientemente de que haya comprado uno, cien o millones de votos, lo cierto es que la conducta irregular, atentatoria de los principios democráticos del Estado, fue cometida por ella directamente o con su anuencia, por lo que dicha conducta merece un severo reproche desde el punto de vista del medio de control de nulidad electoral.

Al respecto, se debe recordar que tal y como se explicó en apartes anteriores, la causal de nulidad electoral endilgada en el caso concreto no es de orden objetivo, por lo que no hay lugar a estudiar la incidencia de los votos comprados en el resultado electoral. La causal invocada en este evento y cuyo estudio fue abordado por esta Sala de Decisión desde la fijación del litigio, es de naturaleza subjetiva, que busca reprochar conductas corruptas, contrarias a la democracia, y por tanto, basta con que se demuestre que la demandada incurrió en prácticas





corruptas tendientes a afectar la libertad de los votantes, para que se encuentre acreditada y por ende, haya lugar a declarar la nulidad de su elección, independientemente de las conclusiones a que en otros procesos, como por ejemplo de tipo penal o de pérdida de investidura, se arribe.

Ahora bien, el hecho de que la causal de nulidad electoral sea de naturaleza subjetiva no es óbice para que el análisis de la misma siga siendo objetivo, en el marco propio del juicio de nulidad electoral.

En ese orden de ideas, no asiste razón al apoderado de la demandada quien afirma en sus alegatos de conclusión que en el presente evento no se reúnen los requisitos fijados por la jurisprudencia de esta misma Sala para la prosperidad de la causal de violencia consagrada en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, se insiste, en este caso la causal endilgada, estudiada y demostrada difiere de aquella. Aspecto este que ya fue resuelto en la audiencia inicial al resolver negativamente la excepción previa de inepta demanda por él formulada, sin que haya controvertido en manera alguna dicha decisión.

Tampoco le asiste razón al apoderado al afirmar que no pudo analizar la documental que fue incorporada al expediente como prueba trasladada, por cuanto, se insiste, él sabía que se iba a realizar una inspección judicial con el fin de revisar dichos documentos y pese a ello no asistió a esa diligencia y además, es claro que la reserva con la que aquellos fueron remitidos a este proceso no impedía que él tuviera acceso a dicha documental.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la prueba sobreviniente que menciona el referido apoderado, se advierte que simplemente mencionó su existencia sin identificarla, individualizarla y mucho menos aportarla, razón por la cual no hay lugar a hacer pronunciamiento alguno al respecto.

En este evento, la causal de nulidad electoral es el desconocimiento de normas superiores en que el acto electoral debía fundarse consagrada en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no es necesario el cumplimiento de los requisitos en mención.

Así las cosas, al haberse falseado el voto de varios de los electores por parte de la señora Aida Merlano Rebolledo a través de una estructura organizada liderada por ella misma, se afectó su pureza y la libertad de los votantes, por lo que es claro para la Sala que se han desconocido los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política que consagran el derecho a elegir y ser elegido y a que el voto sea libre y secreto, además, de todos los principios democráticos de orden constitucional que rigen la materia electoral.

Además, que dicha conducta afectó de manera grave la organización política del país, dada su trascendencia en legitimación de la conformación del actual Congreso de la República.







En ese orden de ideas encuentra la Sala que las conductas invocadas como fundamento de la demanda –concretamente la existencia y funcionamiento de una organización destinada a la compra de votos a favor de la demandada, liderada por ella- fueron debidamente acreditadas dentro de este asunto a través de pruebas válidamente practicadas que no han sido desvirtuadas dentro de este expediente; y que dichas prácticas constituyen una causal de nulidad subjetiva del acto electoral toda vez que además de coaccionar a los votantes, resultan abiertamente contrarias a los principios democráticos que deben regir los procesos electorales.

En otras palabras, se encuentra configurada la causal de nulidad consagrada en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 de violación de las normas en que debía fundarse -concretamente, los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política-, razón suficiente para declarar la nulidad de la elección como senadora de la señora Aida Merlano Rebolledo para el período 2018 – 2022<sup>29</sup>.

Corolario de lo anterior, no se hace necesario estudiar la presunta vulneración de los artículos 24 y 27 de la Ley 1475 de 2011 invocados en la demanda, referentes a las fuentes de financiación y a la violación de los topes económicos fijados para la financiación de las campañas, por cuanto ello no hace parte del litigio fijado dentro del presente asunto y además, ya fue estudiado dentro del proceso de pérdida de investidura con radicado 11001031500020180129400 fallado en primera instancia el 3 de septiembre de 2018 y cuyas pruebas soporte, coinciden con las analizadas en este caso según se puede comprobar de la providencia visible a folios 409 a 429 del expediente.

Al respecto, se precisa que en este evento no se censura si la campaña de la demandada se financió con fuentes indebidas sino las prácticas contrarias a la democracia adelantadas por ella con el fin de obtener su curul.

De otra parte, se aclara que no hay lugar a excluir la votación obtenida por la demandada en las urnas toda vez que, como se dejó dicho en el presente asunto, la causal de nulidad endilgada y demostrada, es de índole subjetivo por lo que no resulta procedente la exclusión de la votación, toda vez que dicha consecuencia es propia de los juicios de nulidad electoral por causales objetivas tal y como se expresó oportunamente en la audiencia inicial celebrada dentro de este asunto.

En otras palabras, la exclusión de la votación de la demandada a la de su partido, no es una consecuencia de la eventual declaratoria de nulidad electoral por causales subjetivas de conformidad con lo establecido en el artículo 288 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, por cuanto tratándose de nulidad electoral por causales subjetivas no es posible excluir votos, adelantar escrutinios ni ordenar la expedición de credenciales, consecuencias estas propias de las causales objetivas.

<sup>29</sup> Sin que se haga necesario estudiar la relevancia de su conducta en la afectación del orden público, social y político del país, como la planteó el demandante y quedó fijado en el litigio, por cuanto la causal de nulidad es la violación de norma superior y no, ese caso excepcional consagrado en el numeral 3 del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.





Así mismo, como también se anunció en dicha audiencia no hay lugar a estudiar la legalidad de actos diferentes al de la elección de la demandada como senadora de la República, toda vez que, pronunciamientos respecto de actuaciones particulares del Consejo Nacional Electoral, por ejemplo, escapan al objeto de la presente controversia, tal y como quedó establecido en la fijación del litigio.

Por lo tanto, lo que tiene que ver con la pretensión de declarar la nulidad de la Resolución 1539 del 16 de julio de 2018 a través de la cual el Consejo Nacional Electoral negó la solicitud elevada por la Procuraduría General de la Nación de no declarar la elección de la demandada, se advierte que no es posible emitir pronunciamiento individual o separado frente a la misma, toda vez que de conformidad con lo establecido en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo los actos demandables a través del medio de control de nulidad electoral son los de elección, nombramiento o llamamiento, así como las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o los escrutinios.

Precisado lo anterior, la Sala concluye que hay mérito para declarar la nulidad parcial de la Resolución 1596 del 19 de julio de 2018 del Consejo Nacional Electoral en lo que respecta a la declaratoria de elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República, a cancelar la respectiva credencial, pero que no hay lugar a acceder a las demás pretensiones de la demanda, conforme se explicó con antelación.

De igual forma, se sienta jurisprudencia en el sentido de precisar que las prácticas corruptas adelantadas directa o indirectamente por candidatos a cargos de elección que afecten la pureza y libertad del voto de los electores, constituyen una causal de nulidad electoral independiente y diferente a la de violencia consagrada en el numeral 1 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto con ellas se desconocen los postulados y principios democráticos que deben regir el Estado Social de Derecho como el colombiano, concretamente desconoce los artículos 40 numeral 1 y 258 de la Constitución Política, normas de orden superior en que este tipo de actos deben fundarse.

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:** Declárase la nulidad de la parcial de la Resolución 1596 del 19 de julio de 2018 y del formulario E-26SEN, en lo que respecta a la declaratoria de elección de la señora Aida Merlano Rebolledo como senadora de la República para el período 2018-2022.

**SEGUNDO:** CANCELASE la credencial que acredita a la señora Aida Merlano Rebolledo como congresista.





**TERCERO:** Deniéganse las demás pretensiones de la demanda.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Magistrado

