

## **MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Se confirma la sentencia que declaró la nulidad de la elección de un concejal del Distrito de Barranquilla**

La Sala determinará si, conforme al recurso de apelación interpuesto por la apoderada del señor Cadena Bonfanti, el Tribunal Administrativo del Atlántico erró al declarar la nulidad de la elección del señor José Antonio Cadena Bonfanti como Concejal del Distrito de Barranquilla, como consecuencia de: (i) la falsa motivación de las Resoluciones No. 98 de la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, y Nos. 72 y 76 de la Comisión Departamental del Atlántico, que rechazaron la solicitud de saneamiento de una nulidad electoral propuesta por el señor Carbó Lacouture; y, (ii) la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24. Para lo anterior se estudiarán los siguientes problemas jurídicos correspondientes a las censuras objeto del recurso de apelación: (i) se abordará la censura relativa a la indebida integración de la litis, como consecuencia de la indebida notificación del auto admisorio de la demanda y la indebida acumulación de pretensiones; (ii) se determinará si las solicitudes presentadas por el señor Carbó Lacouture debían o no considerarse como reclamaciones electorales y si éstas fueron formuladas oportunamente; (iii) en relación con el cargo de falsedad de documentos electorales por diferencias entre los formularios E-14 y E-24 se analizará: a) si tuvo alguna incidencia en el trámite del proceso la declaratoria de inexequibilidad del numeral 6 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, ordenada en la sentencia C-283 de 2017; b) si era necesario contar con el ejemplar E-14 Claveros; c) si en el recurso de apelación interpuesto por el señor Cadena Bonfanti, se lograron desvirtuar las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró probadas en primera instancia, de tal manera que deba modificarse el sentido de la decisión anulatoria. (...) Al restarse el voto indebidamente sumado al señor Cadena Bonfanti, como consecuencia de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró demostradas y que la parte demandada no desvirtuó en la apelación, dicha persona hubiera obtenido 6.064 votos. Al sumarse los 8 votos indebidamente restados al señor Carbó Lacouture, como consecuencia de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró demostradas y que la parte demandada no desvirtuó en la apelación, dicha persona hubiera obtenido 6.073 votos. Consecuencialmente, al eliminarse los votos espurios y sumarse aquéllos que fueron restados injustificadamente durante el trámite electoral, según lo probado en el proceso, se concluye que en la quinta curul obtenida por el Partido Liberal Colombiano debió ser elegido el señor Carbó Lacouture, ya que al haber obtenido 6.073 votos alcanzó la quinta votación más alta al interior de tal agrupación política. En conclusión, sin necesidad de estudiar si están demostradas las justificaciones de las diferencias entre los formularios E-14 y E-24 alegadas por el demandado en la apelación, lo cierto es que la sentencia debe ser confirmada por aquéllas discrepancias entre dichos documentos electorales que el Tribunal encontró probadas y que no fueron objeto del recurso, las cuales tienen la incidencia suficiente para alterar el resultado de la elección. En virtud de lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada, toda vez que la parte demandada no desvirtuó la totalidad de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró demostradas, las cuales, al persistir, siguen teniendo incidencia en el resultado de la elección demandada.

**CONSEJO DE ESTADO**

## SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### SECCIÓN QUINTA

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 08001-23-33-000-2015-00863-02**

**Actor: CARLOS ARTURO HERNÁNDEZ CARRILLO Y RAMÓN IGNACIO CARBO LACOUTURE**

**Demandado: CONCEJALES DE BARRANQUILLA – ATLÁNTICO – PERÍODO 2016-2019**

**Asunto: Nulidad Electoral – Fallo de Segunda Instancia**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada el 6 de octubre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Atlántico que accedió a las pretensiones de una de las demandas acumuladas en el presente proceso.

#### 1. ANTECEDENTES

##### 1.1. Proceso 2015-00863

##### 1.1.1. Demanda

El señor Ramón Ignacio Carbó Lacouture, a través de apoderado judicial, demandó en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 del C.P.A.C.A., la nulidad de la elección de los Concejales de Barranquilla, contenida en el formulario E-26 CON proferido por la Comisión Escrutadora General del Atlántico, para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

*“(…) **Primera:** Que se declare la nulidad del Acta Parcial de Escrutinio que declaró la elección de Concejales del Distrito de Barranquilla, Formulario E-26CON proferida por la Comisión Escrutadora General del Atlántico, conformada por los Delegados del Consejo Nacional Electoral el 19 de noviembre de 2015 (Anexo 2), en especial la elección del candidato No. 001-019 del Partido Liberal, señor JOSÉ ANTONIO CADENA BONFANTI, y la Cancelación de la correspondiente ‘Credencial’ que lo acredita como Concejal elegido en las elecciones realizadas el 25 de octubre de 2015 para el período 2016-2019, en razón a que en los escrutinios se incurrió en falsedad en el cómputo de los votos en las mesas, en los candidatos que se relacionan en esta demanda (Ver Cuadros del agotamiento del requisito de procedibilidad que forma parte de la presente pretensión).*

**Segunda:** Que se declare la nulidad de la resolución No. 98 del 16 de noviembre de 2015 (Anexo 3), por medio de la cual la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla resolvió la solicitud de saneamiento de nulidad presentada por el candidato RAMÓN IGNACIO CARBÓ LACOUTURE por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, relacionadas en los cuadros que se transcriben del agotamiento del requisito de procedibilidad, por los argumentos que se exponen a lo largo de la demanda.

**Tercera:** Que se declare la nulidad de la resolución No. 72 del 19 de noviembre de 2015 (Anexo 4), por medio de la cual la Comisión Escrutadora General del Atlántico, conformada por los Delegados del Consejo Nacional Electoral, resolvió el recurso de apelación presentado contra la resolución 98 del 16 de noviembre de 2015 de la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, por los argumentos que se exponen a lo largo de la demanda.

**Cuarta:** Que se declare la nulidad de la resolución No. 76 del 19 de noviembre de 2015 (Anexo 5), por medio de la cual la Comisión Escrutadora General del Atlántico, conformada por los Delegados del Consejo Nacional Electoral, resolvió la reclamación presentada por el candidato RAMÓN IGNACIO CARBÓ LACOUTURE por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, relacionadas en los cuadros que se transcriben del agotamiento del requisito de procedibilidad, por los argumentos que se exponen a lo largo de la demanda.

**Quinta:** Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, el H. Tribunal realice los nuevos Escrutinios, corrigiendo los formularios E-24 Auxiliares, Distrital y General, así como los E-26 Auxiliar, Distrital y General, y en consecuencia proceda a declarar la elección de los miembros del Concejo del Distrito de Barranquilla como corresponda. (...)"

En el concepto de violación de la demanda el actor elevó los siguientes cargos:

**(i) Causal 3ª del artículo 275 del C.P.A.C.A.:**

El actor alegó que el acto acusado contiene datos contrarios a la verdad por la existencia de las siguientes diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24:

	Zona	Puesto	Mesa	E-14	E-24	Diferencia E-14 y E-24
<b>Candidato L2</b>	5	4	21	0	5	+5
	6	2	4	5	6	+1
	7	1	1	5	6	+1
	15	1	19	1	4	+3
	16	3	41	0	2	+2
	21	4	4	0	1	+1

	21	4	8	1	2	+1
	24	3	6	0	1	+1
	26	2	1	0	1	+1
	27	2	25	1	4	+3
	27	3	35	5	6	+1
	28	1	19	5	6	+1
	28	2	5	5	15	+10
	28	2	31	5	6	+1
	28	3	13	1	2	+1
	<b>TOTAL</b>					<b>+33</b>

	Zona	Puesto	Mesa	E-14	E-24	Diferencia E-14 y E-24
<b>Candidato L5</b>	5	2	10	1	2	+1
	21	2	19	0	5	+5
	21	2	23	0	1	+1
	21	4	2	0	10	+10
	24	3	11	0	1	+1
	26	3	12	0	5	+5
	28	1	19	3	4	+1
	28	2	31	1	2	+1
	28	3	13	0	11	+11
		<b>TOTAL</b>				

	Zona	Puesto	Mesa	E-14	E-24	Diferencia E-14 y E-24
<b>Candidato L19</b>	3	3	23	0	2	+2
	3	4	10	1	2	+1
	3	4	22	0	1	+1
	4	1	30	0	2	+2
	5	3	1	0	3	+3
	6	1	8	2	12	+10
	6	1	22	5	14	+9
	7	2	30	1	2	+1
	8	3	13	0	10	+10
	10	1	35	0	1	+1
	10	2	7	0	1	+1
	11	1	22	0	1	+1
	20	3	16	1	2	+1
	20	4	23	11	12	+1
	21	3	22	0	1	+1
	21	4	24	2	3	+1
	22	1	10	3	4	+1
	22	3	16	1	2	+1
	22	3	22	8	10	+2
22	4	4	0	1	+1	

	22	3	7	1	2	+1
	23	4	17	0	1	+1
	24	3	8	1	2	+1
	26	2	19	4	5	+1
	<b>TOTAL</b>					+55

	Zona	Puesto	Mesa	E-14	E-24	Diferencia E-14 y E-24
<b>Candidato L21</b>	3	3	13	2	1	-1
	3	4	5	2	1	-1
	7	1	1	2	1	-1
	7	1	14	3	2	-1
	10	2	27	1	0	-1
	13	5	10	1	0	-1
	20	1	7	2	1	-1
	20	3	12	2	1	-1
	20	4	9	5	3	-2
	21	2	17	3	2	-1
	21	3	21	1	0	-1
	21	4	25	2	0	-2
	22	1	7	2	0	-2
	21	4	25	2	0	-2
	27	1	5	3	2	-1
	27	1	7	7	6	-1
	28	1	3	7	6	-1
		<b>TOTAL</b>				

Afirmó que dichas diferencias alteraron el resultado de la elección, toda vez que: **(i)** los candidatos L-19 y L-21 obtuvieron 6.065 votos; **(ii)** la Comisión Escrutadora Departamental del Atlántico dirimió la anterior paridad mediante sorteo para definir a quien le debía corresponder la quinta curul asignada al Partido Liberal Colombiano, en el cual resultó favorecido el candidato L-19; **(iii)** de no haberse incurrido en las anteriores diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, el candidato L-21, señor Ramón Ignacio Carbó Lacouture, hubiera obtenido 6.086 votos y el candidato L-19, señor José Antonio Cadena Bonfanti, hubiera obtenido 6.010 votos, por lo que debió haber resultado elegido el primero de éstos.

**(ii) Cargo contra las resoluciones 98 de 16 de noviembre de 2015 de la Comisión Distrital de Barranquilla y 72 del 19 de noviembre de 2015 de la Comisión General del Atlántico: violación de las normas en que debían fundarse y falsa motivación debido a que la falsedad derivada de la diferencia entre los formularios E-14 y E-24 no es causal de reclamación electoral**

A través de la resolución 98 de 16 de noviembre de 2015 la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla rechazó la solicitud de saneamiento electoral formulada

por el actor debido a la existencia de las referidas diferencias entre los formularios E-14 y E-24, por considerar que dicha irregularidad debía ser alegada a través de una reclamación electoral propuesta oportunamente con fundamento en la existencia de un error aritmético. Esta decisión fue confirmada por la Comisión General del Atlántico a través de la resolución 72 de 19 de noviembre de 2015.

El actor alegó que dichos actos, de manera equívoca, concluyeron que la falsedad puesta en conocimiento de la organización electoral se podía enmarcar en la causal de reclamación correspondiente al error aritmético, consagrada en el numeral 11 del artículo 192 del Código Electoral, a pesar de que la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo ha sostenido lo contrario.

Por lo tanto, concluyó que la falsedad derivada de las diferencias existentes entre los formularios E-14 y E-24 debe ser puesta en conocimiento de las autoridades electorales a través de una solicitud de saneamiento de una nulidad electoral y no por medio de una reclamación, como se sostuvo en los actos acusados.

**(ii) Cargo contra las resoluciones 98 de 16 de noviembre de 2015 de la Comisión Distrital de Barranquilla y 72 del 19 de noviembre de 2015 de la Comisión General del Atlántico: violación de las normas en que debían fundarse y falsa motivación debido a que la solicitud de saneamiento de la nulidad electoral no fue presentada a destiempo**

Contrariamente a lo señalados por las autoridades electorales, el demandante considera que la solicitud de saneamiento electoral no fue presentada a destiempo, toda vez que según el artículo 192 del Código Electoral, está podía ser presentada por primera vez ante la Comisión Escrutadora Distrital, sin perjuicio del principio de eventualidad.

#### **1.1.2. Admisión de la demanda**

Inicialmente el Despacho Ponente inadmitió la demanda a través de auto de 26 de enero de 2016, con el fin de que el apoderado del demandante allegara el poder para actuar en el proceso y que especificara las vicisitudes concretas frente a cada uno de los restantes candidatos elegidos como Concejales del Distrito de Barranquilla para el período 2016-2019.

En el escrito de subsanación el actor alegó el poder y especificó que la demanda se dirigió contra todas las personas elegidas en dicha contienda electoral, por fundarse en una causal objetiva de nulidad. Sin embargo, especificó que los cargos propuestos solo afectan la elección del candidato L-19, dado que las demás diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 señaladas en la demanda no afectan el resultado de la elección, toda vez que: **(i)** el candidato L-2 seguiría obteniendo un número de votos suficientes para resultar elegido; y, **(ii)** el candidato L-5 no resultó electo.

Consecuentemente la demanda fue admitida mediante auto de 24 de febrero de 2016.

### **1.1.3. Contestaciones de la demanda**

#### **1.1.3.1. José Antonio Cadena Bonfanti**

El apoderado del señor Cadena Bonfanti alegó como excepción previa la inepta demanda debido a que el demandante no agotó en debida forma el requisito de procedibilidad, dado que la solicitud que interpuso para el saneamiento de la nulidad electoral fue presentada extemporáneamente. Así mismo, indicó que el actor confundió la solicitud de saneamiento de una nulidad electoral con las causales de reclamación previstas en el artículo 192 del Código Electoral.

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

Esta entidad alegó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que dicha autoridad no expidió el acto acusado, razón por la cual solicitó ser desvinculada del proceso.

#### **1.1.3.3. Consejo Nacional Electoral**

Esta entidad también propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que no declaró la elección de los demandados, ni participó en la producción de tal acto.

#### **1.1.4. Trámite previo a la acumulación de procesos**

La Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico corrió traslado de las excepciones previas propuestas por el señor Cadena Bonfanti entre el 20 y 22 de abril de 2016.

Dicho traslado fue descrito por el demandante mediante memorial presentado el 22 de abril de 2016, en el cual insistió en que el requisito de procedibilidad fue agotado en debida forma, para lo cual explicó las diferencias entre las figuras del saneamiento de las nulidades electorales y las reclamaciones.

A través de auto de 12 de mayo de 2016, el Despacho Ponente ordenó notificar personalmente la admisión de la demanda al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por ser las autoridades que intervinieron en la expedición del acto acusado.

El traslado de las excepciones previas propuestas por estas entidades se surtió entre el 13 y 15 de junio de 2016.

En auto de 21 de mayo (sic) de 2016 el Despacho Ponente fijó el 8 de julio de esa anualidad como fecha para realizar la audiencia inicial.

Mediante memorial presentado el 23 de junio de 2016, la parte actora solicitó que con antelación a la realización de la audiencia inicial, se procediera a realizar la

acumulación de los procesos en los cuales se hubiera demandado la elección de los Concejales del Distrito de Barranquilla para el período 2016-2019 por causales objetivas de nulidad.

Por auto de 5 de julio de 2016, el Magistrado Sustanciador dejó sin efectos el auto de 21 de mayo (sic) de 2016 y solicitó a la Secretaría General del Tribunal que se indicara si en la Corporación cursaban otras demandas de nulidad electoral contra el acto de la referida elección.

Mediante auto de 1º de septiembre de 2016 se ordenó la acumulación de los procesos 2015-00863 y 2016-00069.

## **1.2. Proceso 2016-00069**

### **1.2.1. Demanda**

El señor Carlos Arturo Hernández Carrillo, a través de apoderado judicial, demandó en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 del C.P.A.C.A., la nulidad de la elección de los Concejales de Barranquilla, contenida en el formulario E-26 CON proferido por la Comisión Escrutadora General del Atlántico, para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

*“(...) PRIMERO: Que se declare la nulidad del Acto Administrativo No. E-26 por medio del cual se declaró la elección de los Concejales del Distrito de Barranquilla, únicamente para la elección de los candidatos por el partido CAMBIO RADICAL, acto que fue notificado en audiencia pública el día diecinueve (19) (sic) noviembre de dos mil quince (2015), por parte de la Comisión Escrutadora Departamental del Atlántico.*

*SEGUNDO: Que se declare la nulidad de las resoluciones Nos. 073, 096 emitidas por la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, y las resoluciones Nos. 062, 071, emitidas por la Comisión Escrutadora Departamental del Atlántico.*

*TERCERO: Que se proceda a realizar un nuevo escrutinio realizando conteo voto a voto de cada una de las mesas de la zona 23, puestos 1, 2, 3, Colegio Mayor de Barranquilla y del Caribe, I.E.D. Villanueva, y E. Nor. Superior del Dto. de Barranquilla, respectivamente, para que así se logre establecer con certeza la votación de cada uno de los candidatos del partido Cambio Radical*

*CUARTO: Cancelar las credenciales que la Comisión Departamental del Atlántico, entregó a los candidatos por el partido CAMBIO RADICAL, al Concejo Distrital de Barranquilla.*

*QUINTO: Declararla (sic) la elección de los señores candidatos por el partido CAMBIO RADICAL, que en favor del ejercicio político del veinticinco (25) de octubre de dos mil quince (2015) resultaron electos como*



*Concejales del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, período constitucional 2016-2019.*

*SEXTO: Expídase y entréguese a los señores candidatos del partido CAMBIO RADICAL las respectivas CREDENCIALES que los acreditan como Concejales del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, período constitucional 2016-2019. (...)*”

En el concepto de violación de la demanda el actor elevó los siguientes cargos:

Alegó que no hubo un procedimiento único en el escrutinio realizado en la zona 23, puestos 1, 2 y 3.

Al respecto indicó que la Comisión Escrutadora Auxiliar No. 34 procedió a comparar los formularios E-24, E-26 y E-14 con base en manifestaciones verbales por la supuesta alteración de los resultados electorales, entre los cuales se cuestionó la votación obtenida por el demandante en dicha zona y puestos.

Como consecuencia de lo anterior, afirmó que la Comisión Distrital de Barranquilla inicialmente rechazó las reclamaciones propuestas a través de la causal del error aritmético, bajo el criterio que las discrepancias entre los formularios E-14 y E-24 debían ser puestas en conocimiento de la respectiva comisión escrutadora auxiliar, tal como quedó plasmado en la Resolución No. 73.

Luego, señaló que dicho criterio fue modificado, de tal manera que en las Resoluciones Nos. 19, 31, 39 y 43 procedió a estudiar las solicitudes relativas a las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, prescindiendo de la presunción de validez del formulario E-24, en contravía de la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Así mismo, cuestionó que la organización electoral hubiera rechazado por extemporáneas las reclamaciones presentadas por el señor Hernández Carrillo con fundamento en la existencia de errores aritméticos respecto a las votaciones obtenidas por los candidatos CR 2 (demandante), CR 5 y CR 7 del partido Cambio Radical.

En virtud de lo anterior, concluyó que al señor Hernández Carrillo le fueron sustraídos de manera inadmisibles 42 votos.

Por lo anterior concluyó que los actos acusados son nulos por contener datos contrarios a la verdad.

### **1.2.2. Admisión de la demanda**

La demanda fue admitida por el Despacho Ponente a través de auto de 2 de febrero de 2016.

### **1.2.3. Contestaciones de la demanda**

#### **1.2.3.1. José Francisco Trocha Gómez**

El señor Trocha Gómez se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual propuso las excepciones de ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones, por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad y por falta de integración del petitum. Así mismo, alegó que no existe una causa para demandar, toda vez que el actor no concretó las irregularidades alegadas en el libelo introductorio.

#### **1.2.3.2. María Auxiliadora Henríquez Quintero**

La señora Henríquez Quintero señaló que las pretensiones de la demanda deben ser negadas debido a que los cargos propuestos son genéricos. Así mismo, formuló las excepciones de inexistencia de la *causa petendi*, debido a que no se determinaron las irregularidades en las cuales incurrieron las autoridades electorales; ineptitud de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad; y de buena fe.

#### **1.2.3.3. José Luís Camacho Gamero y Santiago Arias Fernández**

Los señores Camacho Gamero y Arias Fernández propusieron las excepciones previas de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, indebida acumulación de pretensiones e indebida individualización de los demandados.

#### **1.2.4. Trámite previo a la acumulación de procesos**

La Secretaría General del Tribunal corrió traslado de las excepciones propuestas por los demandados entre el 30 de marzo y el 1º de abril de 2016.

A través de auto de 11 de abril de 2016 el Despacho sustanciador fijó la fecha de la audiencia inicial para el día 21 de abril de 2016.

En dicha diligencia, el Magistrado Ponente realizó el saneamiento del proceso y declaró imprósperas las excepciones previas propuestas por los demandados. Esta última decisión fue apelada por los demandados Arias y Camacho, y confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en auto de 30 de junio de 2016.

En auto de 11 de agosto de 2016 el Despacho Sustanciador fijó la nueva fecha para continuar la audiencia inicial, diligencia que se llevó a cabo el día 25 del mismo mes y año.

En la continuación de la audiencia inicial el *a quo* realizó la fijación del litigio, para lo cual hizo una síntesis de las pretensiones y cargos formulados en la demanda, así como de las excepciones propuestas por los demandados. Así mismo, se pronunció sobre las pruebas aportadas y solicitadas por las partes, y dispuso prescindir de la realización de las audiencias de pruebas y de alegaciones y juzgamiento.

### 1.3. Trámite posterior a la acumulación de procesos

En diligencia llevada a cabo el 9 de septiembre de 2016 se realizó el sorteo para determinar el Magistrado Sustanciador que continuaría con el trámite de los procesos acumulados.

En auto de 14 de septiembre de 2016 el Despacho Ponente fijó la fecha de la audiencia inicial, en relación con el proceso 2015-00863, la cual se llevó a cabo el 26 de septiembre de 2016.

En esta audiencia el Magistrado Ponente dejó constancia que en el proceso 2016-00069 la audiencia inicial se surtió antes de la acumulación de los procesos. Luego, declaró saneado el proceso y consideró infundadas las excepciones de inepta demanda propuestas por el apoderado del señor Cadena Bonfanti y de falta de legitimación en la causa por pasiva formuladas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

El señor Cadena Bonfanti apeló la decisión por medio de la cual se declaró infundada la excepción previa propuesta por esta parte, la cual fue confirmada por la Sección Quinta del Consejo de Estado mediante auto de 10 de noviembre de 2016.

Luego, el Despacho Ponente en primera instancia, mediante auto de 1º de diciembre de 2016, fijó el 7 de diciembre de 2016 como fecha para continuar la audiencia inicial.

Al reanudarse esta diligencia, el Magistrado Ponente realizó la fijación del litigio en los siguientes términos: *“(...) el litigio dentro del proceso No 2015-00863-00-H, (...) se contrae a determinar si es procedente o no la declaratoria de nulidad del acto de elección de los Concejales del Distrito de Barranquilla, período 2016-2019, contenido en el Formulario E-26CON, proferido por la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, así como las Resoluciones Nos. 98, 72 y 76 del 16 y 19 de noviembre de 2015, proferidas por las Comisiones Escrutadoras Distrital y Departamental, respectivamente. Para ello deberá dilucidarse si existieron o no inconsistencias o irregularidades en los formularios E-14 y E-24, que incidieron significativamente en la votación obtenida por el candidato RAMÓN IGNACIO CARBÓ LACOUTURE, las cuales, según se afirmó en la demanda, alteraron el resultado de la votación, al no excluir, por una parte, cincuenta y cinco (55) votos registrados a favor del candidato José Antonio Cadena Bonfanti; y de otra, no registrar veintiún (21) votos a favor del hoy demandante, en las zonas, mesas y puestos señalados en el libelo introductorio. O, por el contrario, si los actos censurados conservan el atributo de la presunción de legalidad, según los argumentos de la contestación de la demanda. (...)”*. Así mismo, se pronunció sobre las pruebas aportadas y solicitadas por las partes.

A través de auto de 20 de junio de 2017, el Despacho Sustanciador ordenó prescindir de la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

En la etapa para alegar de conclusión intervinieron el apoderado del señor Carbó Lacouture, quien reiteró los argumentos expuestos en el libelo introductorio para solicitar la nulidad de los actos acusados; la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que insistió en la excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva; el apoderado del señor Trocha Gómez, quien sostuvo que las diferencias entre los formularios E-14 y E-24 censuradas por el señor Hernández Carrillo no son ciertas; y el apoderado del señor Cadena Bonfanti, quien insistió en que en el presente caso no se agotó en debida forma el requisito de procedibilidad.

El agente del Ministerio Público rindió concepto el 7 de julio de 2017, en el cual solicitó acceder a las pretensiones de la demanda presentada por el señor Carbó Lacouture, por estar demostradas las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 alegadas en su demanda. Por el contrario, respecto a la presentada por el señor Hernández Carrillo, solicitó negar sus pretensiones debido a la insuficiencia del material probatorio para demostrar las falsedades alegadas por este demandante.

#### **1.4. Sentencia recurrida**

En sentencia dictada el 6 de octubre de 2017 el Tribunal Administrativo del Atlántico – Sala Oral de Decisión – Sección “B” falló:

*“(...) Primero.- Declarar la nulidad parcial del Formulario E-26 CON, adiado 19 de noviembre de 2015, proferido por la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, a través del cual se declaró la elección del Concejo Distrital de Barranquilla, período 2016-2019, única y exclusivamente en lo relativo a la elección del señor José Antonio Cadena Bonfanti, quien resultó elegido por el Partido Liberal Colombiano.*

*Segundo.- Declarar la nulidad de la Resolución No. 98 del 16 de noviembre de 2015, proferida por la Comisiones (sic) Escrutadora Distrital de Barranquilla. De igual manera, se declara la nulidad de las Resoluciones Nos. 72 y 76 de esos mismos mes y año, emitidas por la Comisión Escrutadora Departamental del Atlántico, a través de las cuales se rechazó por extemporánea la reclamación presentada por el hoy demandante, señor Ramón Ignacio Carbó Lacouture y se confirmó esa decisión, acorde a lo expuesto en precedencia.*

*Tercero.- Cancelar la credencial que la Comisión Escrutadora Distrital entregó al señor José Antonio Cadena Bonfanti.*

*Cuarto.- Declarar la elección del señor Ramón Ignacio Carbó Lacouture, candidato No. 001-021 del Partido Liberal Colombiano, como Concejal del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, período 2016-2019.*

*Quinto.- La Sala de Decisión Oral – Sección “B”, expedirá al señor Ramón Ignacio Carbó Lacouture la credencial de Concejal del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, período 2016-2019, la cual le será entregada por el Secretario General del Tribunal Administrativo del Atlántico, una vez esté en firme este proveído.*

*Sexto.- Notificar esta sentencia al señor Procurador 14 Judicial II, Delegado ante esta corporación, quien actúa en calidad de agente especial del Ministerio Público en estos procesos acumulados.*

*Séptimo.- Denegar las súplicas de la demanda radicada bajo el No. 08001-23-33-006-2016-00068-01-(W-H), en consonancia con las motivaciones precedentes. (...)*

En relación con los cargos formulados en el expediente 2015-00863, el *a quo* concluyó lo siguiente:

En primer lugar, encontró demostrada la falsa motivación de las Resoluciones Nos. 98, 72 y 76 de 19 de noviembre de 2015, proferidas por las Comisiones Escrutadoras Distrital de Barranquilla y Departamental del Atlántico, respectivamente, toda vez que en dichos actos se concluyó erradamente que las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 alegadas por el señor Carbó Lacouture en los escritos de saneamiento de nulidad electoral fueron presentadas extemporáneamente, dado que dicha censura debía ser propuesta como una causal de reclamación electoral.

Al respecto el Tribunal advirtió que según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, las reclamaciones electorales y el agotamiento del requisito de procedibilidad en materia electoral tienen una naturaleza diferente. En ese sentido, explicó que las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 son vicios que no se pueden alegar por vía de la reclamación electoral, toda vez que no son errores aritméticos sino una forma de falsedad en los documentos electorales.

Por lo tanto, concluyó que los actos acusados deben ser anulados, ya que los escritos presentados por el actor debieron ser tramitados como solicitudes para agotar el requisito de procedibilidad en materia electoral, y no ser rechazadas como si se tratara de una reclamación electoral.

En segundo lugar, en relación con el cargo de falsedad de documentos electorales por la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, el *a quo* indicó que según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, para evidenciar si existen tales discrepancias deben compararse los

formularios E-14 Claveros con la información consignada en los E-24, y luego verificar si la incongruencia está justificada en las actas de escrutinio.

Al hacer dicho ejercicio el Tribunal encontró las siguientes diferencias en la votación obtenida por los candidatos L-21 y L-19:

	Zona	Puesto	Mesa	E-14 CI	E-24	Diferencia E-14 y E-24	Acta de Escrutinio Comisión Distrital
<b>Candidato L21</b>	3	3	13	2	1	-1	El acta no registra u observación de de recuento de de votos
	3	4	5	1	1	0	El acta no registra u observación de de recuento de de votos
	7	1	1	2	1	-1	El acta no registra u observación de de recuento de de votos
	7	1	14	3	2	-1	El acta no registra u observación de de recuento de de votos
	10	2	27	1	1	0	El E-14 presenta tachaduras y enmendaduras. No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta registra la realización u observación de de recuento de de votos
	13	5	10	1	0	-1	El acta no registra

							realización u observación de recuento de votos
	20	1	7	1	1	0	Se modificó la votación de los candidatos del Partido de la U Juan Ospino Acuña y del Centro Democrático Carlos Meisel Vergara. El acta no registra realización u observación de recuento de votos
	20	3	12	2	1	-1	El acta no registra realización u observación de recuento de votos
	20	4	9	3	3	0	Recuento de votos de candidatos de los partidos Centro Democrático, Liberal, de la U. El candidato 21 de Cambio Radical no tiene votos
	21	2	17	3	2	-1	Hubo recuento de votos por jurados. Observación: borrones en el Partido Liberal candidatos 8, 9 y 10. No se presentaron reclamaciones.
	21	3	21	1	0	-1	El acta no registra realización u

							observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	21	4	25	2	0	-2	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	27	1	5	3	2	-1	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	27	1	7	7	6	-1	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	28	1	3	6	6	0	Se dejó constancia de que se revisó voto por voto la mesa 3, puesto 1, zona 28 y se constató que el candidato No. 021 del Partido (sic) Radical (sic) solo tiene 6 votos



							y los jurados habían colocado 7 en el formulario E-14.
	<b>TOTAL</b>	-11					

<b>Candidato L19</b>	<b>Zona</b>	<b>Puesto</b>	<b>Mesa</b>	<b>E- 14 CI</b>	<b>E- 24</b>	<b>Diferencia E-14 y E- 24</b>	<b>Acta de Escrutinio Comisión Distrital</b>
	3	3	23	2	2	0	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	3	4	10	1	2	+1	Por error en el sistema que no cargó, se señala que la mesa No. 10 del puesto 4, la corporación del concejo fue contada voto a voto, por cuanto la sumatoria del E-14 excedía en el número de sufragantes y en cuenta votos a varios partidos no le registraron votos y en el E-14 sí. Está justificada la diferencia
	3	4	22	1	1	0	El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	4	1	30	2	2	0	Se realiza

							recuento de votos por error en el cómputo de los jurados para todos los candidatos. Se consigna el resultado en el E-24.
	6	1	8	12	12	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	6	1	22	15	14	-1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	7	2	30	1	2	+1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	8	3	13	10	10	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de

							votos.
	10	1	35	0	1	+1	El total de votos del E-14 supera el número de sufragantes. No se presentaron reclamaciones. No registra la realización u observación de recuento de votos.
	10	2	7	1	1	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	11	1	22	1	1	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	20	3	16	1	2	+1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	20	4	23	11	12	+1	En recuento candidato No. 19 del partido Liberal 11 votos en E-14 y recuento 12

							votos. Está justificada la diferencia.
	21	3	22	1	1	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	21	4	24	3	3	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	22	1	10	3	4	+1	Se realizó recuento de manera oficiosa al verificar más votos que votantes, pero se concluyó que los votos físicos no superaban el total.
	22	3	16	1	2	+1	Consta recuento porque el E-14 excedía el número de sufragantes. No hay constancia de variación de la votación.
	22	3	22	8	10	+2	Se realizó recuento por diferencia mayor en el número de total de sufragantes. No se presentaron

							reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	22	4	4	0	1	+1	Se realizó recuento por diferencia mayor en el número de total de sufragantes. No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	23	4	17	0	1	+1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	24	3	8	1	2	+1	Se procedió al recuento e (sic) voto a voto para el concejo, dio 174, superando el 1 el total de sufragantes. No se presentaron reclamaciones.
	26	2	19	4	5	+1	Recuento por diferencia entre número de votos con votantes. No se presentaron reclamaciones.

	31	1	5	1	1	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	<b>TOTAL</b>	+12					

En desarrollo del anterior ejercicio, el *a quo* señaló que “(...) de un lado, al demandante, señor Carbó Lacouture, le sustrajeron once (11) votos, los cuales según el Acta General de Escrutinios, no obedecieron a causas que legalmente justifiquen diferencia alguna entre los aludidos formularios; y del otro, al demandado, señor Cadena Bonfanti, le adicionaron, sin sustento válido, doce (12) votos, diferencia que si bien en la mayoría de las mesas denunciadas se dejó constancia de recuento de la votación, (...) no se registró el resultado de ninguna variación a favor del hoy demandado (...)”.

Luego, concluyó que las anteriores diferencias injustificadas en los formularios E-14 y E-24 tuvieron incidencia en el resultado de la elección, ya que: **(i)** de haberse registrado los once votos restados injustificadamente al señor Carbó Lacouture, éste hubiera obtenido 6.076 votos; **(ii)** de haberse restado los doce votos sumados injustificadamente al señor Cadena Bonfanti, éste hubiera obtenido 6.053 votos; **(iii)** de conformidad con lo anterior, al señor Carbó Lacouture le correspondería la quinta curul asignada al Partido Liberal Colombiano.

En relación con los cargos formulados en el expediente 2016-00069, el *a quo* advirtió lo siguiente:

El primer cargo, consistente en el indebido proceder de la Comisión Escrutadora Auxiliar No. 34 al momento de escutar la zona 23, puestos 1, 2 y 3, por cuanto dicha autoridad no aplicó un procedimiento único al momento de realizar el escrutinio, fue negado por el Tribunal por carencia probatoria.

Al respecto, indicó que no se allegó al proceso el Acta General de Escrutinio de la referida zona, pues esta prueba era necesaria para demostrar la afirmación del demandante Hernández Carrillo según la cual de manera irregular en el escrutinio se dio preponderancia a los datos vertidos en el formularios E-14 sobre aquéllos contenidos en los formularios E-24, lo que condujo a una indebida exclusión de votos.

En todo caso, indicó que se mantuvo la presunción de legalidad de la Resolución No. 73 de 12 de noviembre de 2015, expedida por la Comisión Distrital de Barranquilla, toda vez que los votos que fueron excluidos obedecieron a las discrepancias entre los referidos formularios.

En ese sentido precisó que “(...) [m]al podría sostenerse, entonces, que hubo lugar a modificación o alteración del criterio aplicado por la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla en este asunto, para resolver las reclamaciones presentadas por el señor Carlos Arturo Hernández Carrillo, pues como se desprende (...) la posición jurídica de aquella, en los casos en los cuales se presentaron inconsistencias entre documentos electorales, no fue dar relevancia probatoria al E-14; por el contrario, en aras de contar con mayores elementos de juicio para desatar las reclamaciones, procedió a corregir la votación obtenida por cada uno de los candidatos, previa comparación entre los formularios E.14 y E-24 (...)”.

En igual sentido, señaló que ocurrió con las Resoluciones Nos. 019, 039, 031 y 043 de 2015 de la Comisión Escrutadora Distrital.

Frente al segundo cargo, consistente en la falsa motivación de la Resolución No. 095 de 16 de noviembre de 2015 de la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, mediante la cual esta autoridad rechazó por extemporánea una reclamación presentada por el señor Hernández Carrillo por haberse formulado luego de haberse dado lectura a los resultados del escrutinio, es decir por fuera de la oportunidad prevista en el artículo 193 del Código Electoral, el Tribunal también advirtió que no podía prosperar debido a que no fue probado.

Al respecto advirtió que en la demanda se debió aportar o solicitar el correspondiente formulario E-20, documento en el cual se dejó constancia de la fecha y hora en que la Comisión Escrutadora Distrital procedió a la lectura de los resultados, medio de convicción que permitía determinar si la reclamación fue presentada oportunamente.

En relación con el tercer cargo, consistente en la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, también fue negado por carencia probatoria, toda vez que no se allegaron al proceso dichos documentos electorales.

Esta providencia fue notificada por correos electrónicos enviados el 24 de octubre de 2017.

### **1.5. Solicitud de aclaración de la sentencia**

En memorial radicado el 26 de octubre de 2017, la apoderada del señor Cadena Bonfanti solicitó la aclaración del fallo de primera instancia, la cual fue negada por auto de 8 de noviembre de 2017, notificado en el estado fijado el día 17 de ese mismo mes y año.

### **1.6. Recurso de apelación**

La sentencia fue recurrida por la apoderada del señor Cadena Bonfanti, mediante memorial presentado el 31 de octubre de 2017, en el cual se expusieron los siguientes reproches:

En primer lugar, insistió en que la solicitud de saneamiento de nulidad electoral presentada por el señor Carbó Lacouture fue presentada de manera extemporánea, tal como lo advirtieron las Comisiones Escrutadoras Distrital y Departamental en los actos anulados por el *a quo*, dado que: **(i)** el actor dejó precluir la oportunidad para elevar dicha petición, debido a que no fue puesta en conocimiento ante la autoridad escrutadora donde por primera vez se evidenció el yerro; **(ii)** la solicitud se presentó cuando la Comisión Escrutadora Distrital ya había escrutado las mesas objeto de censura; **(iii)** el memorial presentado por el señor Carbó Lacouture ante la Comisión Escrutadora Departamental correspondió a una reclamación electoral y no a una solicitud de saneamiento de nulidad.

En segundo lugar, adujo que las diferencias entre los formularios E-14 y E-24 evidenciadas en la sentencia recurrida eran justificadas, pues obedecieron a un recuento de votos. En ese sentido evidenció lo siguiente:

	Zona	Puesto	Mesa	E-14	E-24	Justificación
<b>Candidato L19</b>	3	3	23	2	2	Guarda correspondencia numérica
	3	4	10	1	2	Existió recuento
	3	4	22	1	1	Guarda correspondencia numérica
	4	1	30	0	2	Existió recuento
	5	3	1	0	3	Existió recuento
	6	1	8	12	12	Guarda correspondencia numérica
	8	3	13	10	10	Guarda correspondencia numérica
	10	1	35	0	1	Existió recuento
	10	2	7	1	1	Guarda correspondencia numérica
	11	1	22	1	1	Guarda correspondencia numérica
	20	3	16	1	2	Existió recuento
	20	4	23	11	12	Existió recuento
	21	3	22	1	1	Guarda correspondencia numérica
	21	4	24	3	3	Guarda correspondencia numérica
	22	1	10	3	4	Existió recuento
	22	3	16	1	2	Existió recuento
	22	3	22	8	10	Existió recuento
22	4	4	0	1	Existió recuento	



	22	3	7	1	2	Existió recuento
	24	3	8	1	2	Existió recuento
	26	2	19	4	5	Existió recuento
	31	1	5	0	1	Guarda correspondencia numérica

	Zona	Puesto	Mesa	E-14	E-24	Justificación
<b>Candidato L21</b>	3	3	13	2	1	Existió recuento y además se deja constancia del error en el Candidato Ramón Ignacio Carbó
	3	4	5	1	1	Guarda correspondencia numérica
	10	2	27	1	0	Existió recuento
	20	1	7	0	1	Existió constancia de modificación del acta
	20	4	9	5	3	Existió recuento
	21	2	17	3	2	Existió recuento
	27	1	7	7	6	Existió recuento
	28	1	3	6	6	Existió recuento. Guarda correspondencia numérica.

Con fundamento en lo anterior, reprochó que el *a quo* considerara injustificadas aquéllas diferencias en las mesas donde se realizó el recuento de votos.

En tercer lugar, manifestó su desacuerdo frente a las siguientes diferencias entre los formularios E-14 y E-24 que a juicio del Tribunal fueron injustificadas:

Zona	Puesto	Mesa	Candidato	E-14	E-24	Justificación
3	3	13	L21	2	1	Señala que no hubo recuento de votos, cuando realidad se deja constancia en el acta general de escrutinio que el Candidato Ramón Carbó presentaba error y se corregía. Se anexa el aparte de dicha acta donde se evidencia lo aquí expuesto, y que la misma es prueba dentro del proceso.
3	4	10	L19	1	2	El Tribunal indica que está JUSTIFICADA la diferencia, pero aún así LA RESTA de su votación, excluyendo votos legalmente obtenidos.

5	3	1	L19	0	3	Existió recuento y el Tribunal la OMITE de su análisis, sin justificación.
10	1	35	L19	0	1	Señala que no hubo recuento de votos, cuando en realidad se deja constancia que sí hubo. Se anexa el aparte de dicha acta donde se evidencia lo aquí expuesto y que la misma es prueba dentro del proceso.
20	3	16	L19	1	2	Señala que no hubo recuento de votos, cuando en realidad se deja constancia que sí hubo. Se anexa el aparte de dicha acta donde se evidencia lo aquí expuesto y que la misma es prueba dentro del proceso.
20	4	23	L19	11	12	El Tribunal indica que está JUSTIFICADA la diferencia, pero aún así LA RESTA de su votación, excluyendo votos legalmente obtenidos
22	3	7	L19	1	2	Existió recuento y el Tribunal la OMITE de su análisis, sin justificación

En cuarto lugar, precisó que si bien la Sección Quinta del Consejo de Estado ha precisado que en caso de discrepancias entre los formularios E-14 Claveros y E-14 Delegados, debe dársele prevalencia al contenido del primero, ello sólo es posible cuando en el expediente obre copia de ambos.

Sin embargo, advirtió que en el presente caso la valoración probatoria se realizó con base en el formulario E-14 Claveros, sin advertir cuáles eran las diferencias existentes entre ambos ejemplares de dicho documento electoral.

Con el escrito de apelación, el recurrente allegó copia simple de documentos que manifestó que ya reposaban en el expediente. Así mismo, solicitó oficiar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que allegara las siguientes pruebas al proceso: **(i)** el documento original de la solicitud de saneamiento de nulidad presentada por el señor Carbó Lacouture, con el fin de verificar el contenido real de la misma; **(ii)** los formularios E-14 Delegados.

Luego, mediante memorial presentados el 31 de octubre y 22 de noviembre de 2017,<sup>1</sup> dicha parte presentó escritos de “alcance al recurso de apelación”, en los cuales solicitó que en segunda instancia se estudiara la indebida integración de la *litis*, toda vez que en el auto admisorio de la demanda no se notificó a los demás Concejales elegidos en el acto acusado “con nombres y apellidos”, sino que su notificación se realizó a través de periódico, como personas indeterminadas, y una supuesta indebida acumulación de pretensiones.

Así mismo, pidió determinar la incidencia de la declaratoria de inexecutable del numeral 6º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, ordenada en la sentencia C-283 de 2017 en el caso concreto.

### **1.7. Concesión y admisión del recurso de apelación**

El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia fue concedido mediante auto de 24 de noviembre de 2017 y admitido a través de auto de 29 de enero de 2018.

### **1.8. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

#### **1.8.1. Ramón Ignacio Carbó Lacouture**

A través de escrito presentado el 8 de febrero de 2018, el actor solicitó confirmar la sentencia recurrida y se opuso a los motivos de inconformidad del recurso de apelación por los siguientes motivos:

**(i)** En relación con la supuesta extemporaneidad de la solicitud de saneamiento de nulidad electoral, señaló que dicho asunto ya fue resuelto por la Sección Quinta del Consejo de Estado al conocer de la apelación de la decisión sobre las excepciones previas, para lo cual citó extractos del auto de 10 de noviembre de 2016.

Luego, agregó que ante la confusión de las comisiones escrutadoras sobre el trámite que debía dársele a las solicitudes relativas a las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, indicó que en el trámite electoral presentó por el mismo motivo tanto una solicitud de saneamiento de nulidad electoral, así como una reclamación electoral.

**(ii)** Respecto a los reproches formulados en el recurso de apelación frente a las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, señaló que: **a)** dicha censura se planteó de manera genérica y sólo hace referencia a 7 mesas, sin mencionar las pruebas en las que sustenta la justificación; y, **b)** si en gracia de discusión se acepta lo manifestado por el recurrente, en todo caso subsistirían algunas discrepancias injustificadas entre ambos formularios que arrojarían la nulidad de la elección del señor Cadena Bonfanti.

---

<sup>1</sup> En atención a que el auto que negó la solicitud de aclaración de la sentencia se notificó por estado fijado el 17 de noviembre de 2017, estos escritos fueron presentados oportunamente.

(iii) Frente a los reparos probatorios en cuanto a la valoración de los formularios E-14 Claveros, indicó que dicha censura carece de sustento, pues dichos documentos fueron válidamente decretados y practicados en el proceso, además que son idóneos para demostrar las falsedades alegadas en la demanda, según la misma jurisprudencia citada en el recurso de apelación.

(iv) En lo concerniente a la indebida notificación del auto admisorio a los demás Concejales demandados, manifestó que de haber existido alguna irregularidad, debió ser alegada oportunamente y que, en todo caso, ya fue objeto de saneamiento en la audiencia inicial.

(v) Acerca de la indebida acumulación de pretensiones, indicó que se trata de una excepción previa que debió haber sido planteada al contestar la demanda, y que la misma no tiene asidero.

(vi) Por último, indicó que la declaratoria de la inexecutable del numeral 6º del artículo 161 del C.P.A.C.A. no tiene incidencia en la decisión adoptada en el fallo recurrido, pues su efecto *“(...) sería que no existe límite de tiempo alguno para formular [las solicitudes de saneamiento de nulidades electorales] (...)”*.

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

En escrito presentado el 8 de febrero de 2018, esta entidad alegó nuevamente la falta de legitimación en la causa por pasiva y su desvinculación del proceso.

#### **1.8.1.3. José Antonio Cadena Bonfanti**

En los alegatos de conclusión de segunda instancia formulados el 8 de febrero de 2018 reiteró las censuras propuestas en el recurso de apelación.

### **1.9. Concepto del Agente del Ministerio Público en segunda instancia**

En concepto rendido el 15 de febrero de 2018, la Procuradora Séptima Delegada (E) ante el Consejo de Estado solicitó a la Sala confirmar el fallo de primera instancia, por las siguientes razones:

(i) Respecto a la nulidad de la Resolución No. 98 del 16 de noviembre de 2015, proferida por la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, y de las Resoluciones Nos. 72 y 76 de esos mismos mes y año, emitidas por la Comisión Escrutadora Departamental del Atlántico, concluyó que se demostró su falsa motivación, dado que la solicitud presentada por el actor tenía como fin sanear una nulidad electoral, más no podía ser enmarcada como reclamación electoral, razón por la cual no podía ser rechazada en virtud de su extemporaneidad.

(ii) Frente a las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, concluyó que *“(...) la sentencia ha de ser confirmada, pues (...) el estudio adelantado por el Tribunal confirmó el supuesto de hecho de la pretensión, en tanto corroboró la existencia de las diferencias entre el formulario E-14 y el E-24,*

*estableció igualmente que aquellas carecían de justificación, y por último que incidían en el resultado de la elección (...)*”.

### **1.10. Trámite en segunda instancia**

Mediante auto de 22 de febrero de 2018, el Despacho negó el decreto de las pruebas aportadas y solicitadas por la apoderada del señor José Antonio Cadena Bonfanti en el recurso de apelación.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

En los términos de los artículos 125, 150, 152.8 y 292 del C.P.A.C.A. corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada el 6 de octubre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Atlántico que accedió a las pretensiones de una de las demandas acumuladas en el presente proceso.

Lo anterior teniendo en cuenta que según el artículo 152.8 *Ibídem* los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de la nulidad “(...) *del acto de elección de (...) concejales (...) de los municipios y distritos (...) que sean capital de departamento.*”

### **2.2. Acto demandado**

Corresponde al formulario E-26CON del 19 de noviembre de 2015, mediante el cual se declaró la elección de los Concejales del Distrito de Barranquilla para el período 2016-2019; así como las Resoluciones Nos. 73, 96 y 98 de la Comisión Distrital de Barranquilla y Nos. 62, 71 y 72 de la Comisión Departamental del Atlántico.

### **2.3. Problema jurídico**

La Sala determinará si, conforme al recurso de apelación interpuesto por la apoderada del señor Cadena Bonfanti, el Tribunal Administrativo del Atlántico erró al declarar la nulidad de la elección del señor José Antonio Cadena Bonfanti como Concejal del Distrito de Barranquilla, como consecuencia de: **(i)** la falsa motivación de las Resoluciones No. 98 de la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, y Nos. 72 y 76 de la Comisión Departamental del Atlántico, que rechazaron la solicitud de saneamiento de una nulidad electoral propuesta por el señor Carbó Lacouture; y, **(ii)** la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24.

Para lo anterior se estudiarán los siguientes problemas jurídicos correspondientes a las censuras objeto del recurso de apelación: **(i)** se abordará la censura relativa a la indebida integración de la *litis*, como consecuencia de la indebida notificación del auto admisorio de la demanda y la indebida acumulación de pretensiones; **(ii)**

se determinará si las solicitudes presentadas por el señor Carbó Lacouture debían o no considerarse como reclamaciones electorales y si éstas fueron formuladas oportunamente; **(iii)** en relación con el cargo de falsedad de documentos electorales por diferencias entre los formularios E-14 y E-24 se analizará: **a)** si tuvo alguna incidencia en el trámite del proceso la declaratoria de inexecutable del numeral 6º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, ordenada en la sentencia C-283 de 2017; **b)** si era necesario contar con el ejemplar E-14 Claveros; **c)** si en el recurso de apelación interpuesto por el señor Cadena Bonfanti, se lograron desvirtuar las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró probadas en primera instancia, de tal manera que deba modificarse el sentido de la decisión anulatoria.

Se advierte que no se realizará el estudio de la excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta nuevamente por el apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil en los alegatos de conclusión de segunda instancia, toda vez que dicho asunto excede el objeto del recurso de apelación bajo examen, y que dicha entidad no interpuso recurso alguno contra la sentencia por tal motivo.

#### **2.4. Sobre la indebida integración de la *litis***

En el escrito de complementación del recurso de apelación, el señor Cadena Bonfanti solicitó revocar la sentencia de primera instancia debido a que en el proceso hubo una indebida integración de la *litis* como consecuencia de la irregular notificación del auto admisorio de la demanda y la indebida acumulación de pretensiones.

Para la Sala la anterior censura es infundada por los siguientes motivos:

En primer lugar, debe destacarse que dichas irregularidades, en caso de haberse configurado, debieron ser alegadas oportunamente por la parte demandada, esto es al momento de proponer las excepciones previas en la contestación de la demanda, y no como un argumento de apelación de la sentencia de primera instancia.

En segundo lugar, aún si en el trámite del proceso dichas irregularidades hubieran acontecido, lo cierto es que las mismas quedaron saneadas en el trámite de la audiencia inicial.

En efecto, en virtud del numeral 5º del artículo 181 del C.P.A.C.A., los vicios que se pudieron haber presentado con anterioridad a esta etapa del proceso, tales como la indebida notificación del auto admisorio o la indebida acumulación de las pretensiones, fueron objeto de saneamiento.

Por lo tanto, al haberse realizado el saneamiento del proceso, sin objeción alguna de las partes, tal como ocurrió en el presente caso, las irregularidades ahora alegadas por el recurrente, en caso de haber existido, fueron superadas, sin que sea posible insistir en su configuración al apelar la sentencia de primera instancia.

En tercer lugar, si bien la indebida notificación del auto admisorio de la demanda es una causal de nulidad originada en la sentencia según lo dispuesto en el artículo 294 del C.P.A.C.A.,<sup>2</sup> lo cierto es que ésta debe ser alegada por el afectado, lo que impide que el recurrente pueda invocar esta situación como motivo de apelación de la sentencia de primera instancia.

Por último, contrariamente a lo sostenido por el recurrente, en el presente caso el auto admisorio de la demanda no debía ser notificado personalmente a los demandados, dado que por tratarse de demandas de nulidad electoral fundadas en causales objetivas, la notificación de dicha providencia, al tenor de lo dispuesto en el literal d) del numeral 1º del artículo 277 *Ibídem*,<sup>3</sup> debe realizarse por aviso.

Por las anteriores razones, la Sala negará esta censura.

## **2.5. Sobre las solicitudes presentadas por el señor Carbó Lacouture durante la etapa post electoral**

Según la demanda, en el trámite de la elección objeto de estudio, el señor Carbó Lacouture presentó ante la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla una solicitud de saneamiento de nulidad electoral, con el fin de poner en conocimiento de la organización electoral la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que afectaron su votación y beneficiaron irregularmente aquella obtenida por el señor Cadena Bonfanti.

Esta solicitud fue rechazada por la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, bajo el argumento de que se trataba de reclamaciones electorales por errores aritméticos que no fueron presentadas oportunamente, decisión que fue confirmada por la Comisión Departamental del Atlántico.

En la demanda tramitada bajo el radicado No. 2015-00863, el actor solicitó la nulidad de dichos actos, correspondientes a las Resoluciones Nos. 98, 72 y 76 de 19 de noviembre de 2015, proferidas por las Comisiones Escrutadoras Distrital de Barranquilla y Departamental del Atlántico, respectivamente, por su falsa motivación.

---

<sup>2</sup> **“ARTÍCULO 294. NULIDADES ORIGINADAS EN LA SENTENCIA.** La nulidad procesal originada en la sentencia únicamente procederá por incompetencia funcional, indebida notificación del auto admisorio de la demanda al demandado o a su representante, por omisión de la etapa de alegaciones y cuando la sentencia haya sido adoptada por un número inferior de Magistrados al previsto por la ley.

Mediante auto no susceptible de recuso, el juez o Magistrado Ponente rechazará de plano por improcedente la solicitud de nulidad contra la sentencia que se funde en causal distinta de las mencionadas.”

<sup>3</sup> **“ARTÍCULO 277. CONTENIDO DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA Y FORMAS DE PRACTICAR SU NOTIFICACIÓN.** Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá: 1. Que se notifique personalmente al elegido o nombrado, con sujeción a las siguientes reglas: (...) d) Cuando se demande la elección por voto popular a cargos de corporaciones públicas con fundamento en las causales 1, 2, 3, 4, 6 y 7 del artículo 275 de este Código relacionadas con irregularidades o vicios en la votación o en los escrutinios, caso en el cual se entenderán demandados todos los ciudadanos elegidos por los actos cuya nulidad se pretende, se les notificará la providencia por aviso en los términos de los literales anteriores. (...)”

Lo anterior debido a que las solicitudes presentadas por el señor Carbó Lacouture no tenían el carácter de reclamaciones electorales sino de solicitudes de saneamiento de nulidad electoral, por lo que según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado no fueron presentadas extemporáneamente.

En la sentencia de primera instancia, el Tribunal anuló dichos actos por considerar que adolecían de falsa motivación. Al respecto concluyó que, en efecto, las solicitudes presentadas por el Carbó Lacouture tenían como propósito agotar el requisito de procedibilidad en materia electoral, y no podían ser confundidas con reclamaciones electorales, por lo que su presentación fue oportuna.

En el recurso de apelación el señor Cadena Bonfanti insistió en que: **(i)** las solicitudes presentadas por el señor Carbó Lacouture correspondían a reclamaciones electorales por error aritmético; y, **(ii)** consecuentemente, debieron ser presentadas ante la Comisión Escrutadora Zonal, por ser esta la etapa en la cual se configuró la irregularidad alegada.

La Sala anticipa que negará estas censuras por los siguientes motivos:

La irregularidad derivada de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 es constitutiva de falsedad electoral, por lo que ésta, en principio, no puede alegarse mediante la figura de la reclamación electoral, bajo la causal de error aritmético.

En efecto, el error aritmético, regulado en el artículo 122<sup>4</sup> y en el numeral 11 del artículo 192 del Código Electoral,<sup>5</sup> ha sido definido por la jurisprudencia de esta Sección como el yerro en el cual pueden incurrir las personas encargadas del escrutinio cuando realizan una de las operaciones básicas matemáticas, que se materializa cuando la sumatoria de un total de votos no concuerda con la sumatoria de los datos parciales contenidos en un mismo formulario o en una misma acta.

Es decir que por regla general esta irregularidad no se puede originar de la comparación de dos formularios electorales distintos, como por ejemplo de la comparación del contenido del E-14 con el contenido del E-24.

---

<sup>4</sup> **“ARTÍCULO 122.** Los testigos electorales supervigilarán las elecciones y podrán formular reclamaciones escritas cuando el número de sufragantes de una mesa exceda el número de ciudadanos que podían votar en ella; **cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió en error aritmético al computar los votos;** cuando, con base en las papeletas de votación y en las diligencias de inscripción, aparezca de manera clara e inequívoca que en el acta de escrutinio se incurrió en error al anotar el nombre o apellidos de uno o más candidatos; y cuando los cuatro (4) ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmados por menos de tres (3) de éstos. Tales reclamaciones se adjuntarán a los documentos electorales y sobre ellas se resolverá en los escrutinios. Las reclamaciones que tuvieren por objeto solicitar el recuento de papeletas, serán atendidas en forma inmediata por los jurados de votación, quienes dejarán constancia en el acta del recuento practicado. (...)”

<sup>5</sup> **“ARTÍCULO 192.** El Consejo Nacional Electoral o sus Delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales, podrán por medio de resolución motivada decidir las reclamaciones que se les formulen con base en las siguientes causales: (...) 11. **Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió en error aritmético al sumar los votos consignados en ella.**”



Al respecto ha señalado con claridad esta Corporación:

*“(...) [E]l numeral 11 del artículo 192 precisa que se puede formular como causal de reclamación lo siguiente: “Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió en error aritmético al sumar los votos consignados en ella.”. Según esta disposición, el error aritmético se caracteriza por dos circunstancias:*

*En primer lugar, porque se trata simple y llanamente de la equivocación en que pueden incurrir las personas encargadas de escrutar los votos – llámense jurados, integrantes de comisión escrutadora o magistrados del CNE-, cuando realizan una de las operaciones básicas de las matemáticas, como es la suma; esto es, cuando alguno de los guarismos que aparece en los formularios electorales con la calidad de un total no concuerda con la sumatoria de los datos parciales que se supone han llevado a ese resultado.*

*Ya que se trata de una operación que se aprende por el común de la gente desde la educación básica formal, es comprensible que el legislador extraordinario haya dicho que su apreciación en las actas es manifiesta, pues basta darle una mirada atenta, Vr. Gr., al formulario E-14 para notar si existe alguna inconsistencia al sumar los votos de las diferentes opciones políticas.*

*Además, por la misma situación es que de seguro dicho legislador prefirió que esa anomalía tuviera la condición de causal de reclamación y no la de causal de nulidad, dado que su advertencia no demanda mayores esfuerzos, como de hecho sí los requiere la falsedad que más adelante se tratará.*

*Y, en segundo lugar, el error aritmético como causal de reclamación se caracteriza por el hecho de que únicamente puede presentarse en una misma acta. Por tanto, como el proceso de escrutinios va dando paso a la generación de múltiples formularios electorales, como el acta de escrutinio de jurados de votación o formulario E-14 ó los formularios E-24 que pueden ser mesa a mesa, zonales o municipales, entre otros, debe tomarse en cuenta que esta causal de reclamación solamente se configurará en los eventos en que el error al sumar los votos haya ocurrido dentro del formulario E-14 ó al interior del formulario E-24, sin que exista posibilidad alguna de que su tipificación pueda darse por la comparación entre los registros consignados en diferentes actas, pues como se verá ello materializa una falsedad.(...)”<sup>6</sup>*

Sin perjuicio de lo expuesto, la Sala reconoce que dependiendo de las circunstancias de cada caso: **(i)** las inconsistencias que se pueden presentar en una misma acta no sólo pueden derivarse de un error aritmético, sino que también

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2014-00046-00. Sentencia de 13 de noviembre de 2014. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

pueden tener origen en una falsedad material del documento electoral, como consecuencia de la mutilación o alteración intencional de su contenido, caso en el cual dicha irregularidad deberá ser alegada por la vía del medio de control de nulidad electoral; (ii) excepcionalmente, las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 pueden obedecer a yerros en las operaciones matemáticas realizadas por las comisiones escrutadoras en la elaboración de este último formulario, caso en el cual podrían ser alegadas como error aritmético.

De conformidad con lo anterior, la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 no puede ser propuesta como causal de reclamación electoral por error aritmético, sino que corresponde a una falsedad de documentos electorales que debe alegarse por la vía del medio de control de nulidad electoral, con fundamento en la causal 3ª del artículo 275 del C.P.A.C.A.,<sup>7</sup> previo agotamiento del requisito de procedibilidad anteriormente consagrado en el numeral 6º del artículo 161 *Ibíd*em,<sup>8</sup> el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 2017.

Ahora bien, en lo que concierne a la oportunidad para agotar tal requisito de procedibilidad para el ejercicio del medio de control de nulidad electoral, esta Sección ha señalado que éste se satisface cuando “(...) *las irregularidades (constitutivas de causal de nulidad electoral) son puestas en conocimiento de las autoridades electorales antes de que se expida el acto declaratorio de la elección, aspecto razonable porque aún existe la posibilidad de que las anomalías probadas puedan ser corregidas y de esa manera el escrutinio sea el resultado exacto de la voluntad popular expresada en las urnas (...)*”<sup>9</sup> (Subrayas fuera de texto).

Realizadas las anteriores precisiones, al descender al caso concreto, se observa que a folio 1215 y siguientes del cuaderno de pruebas 1, obra la solicitud presentada el 13 de noviembre de 2015, a las 5:40 p.m., por el señor Carbó Lacouture ante la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla.

Dicha solicitud no se formuló como una reclamación electoral por error aritmético, como erróneamente insiste el recurrente, sino que fue presentada como una solicitud de saneamiento de nulidad electoral por la existencia de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, las cuales, en lo concerniente a los candidatos L-19 y L-21, coinciden con aquéllas señaladas en la demanda de nulidad electoral.

En efecto su texto reza lo siguiente:

---

<sup>7</sup> “**ARTÍCULO 275. CAUSALES DE ANULACIÓN ELECTORAL.** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando: (...)3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales. (...)”

<sup>8</sup> “**ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: (...) 6. Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente. (...)”

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 7 de abril de 2016, radicación 20001-23-39-001-2015-00593-01 CP. Carlos Moreno Rubio.

*“(...) RAMÓN IGNACIO CARBÓ LACOUTURE, (...) actuando en mi condición de candidato al CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA, por el Partido Liberal, con el No. 21, concurre a su despacho a cargo de los Miembros de la Comisión Escrutadora Distrital de Barranquilla, de conformidad con la competencia funcional asignada a la Comisión por el parágrafo del artículo 237 de la Constitución Política (...)”*

*(...) estando dentro de los términos legales, por cuanto aún, como ya manifesté, NO HA SIDO DECLARADA LA ELECCIÓN DE CONCEJALES, la solicitud de saneamiento de nulidad se presenta en los términos del numeral 3, del artículo 275 del CPACA, precisamente por las alteraciones sufridas entre la información de los formularios E-14 claveros y los formularios E-24 en cuanto a la cantidad de votos obtenidos por cada candidato y encontrándonos inmersos dentro de una situación que alteraría la presente elección (...)”*

De conformidad lo expuesto, al haberse declarado la elección demandada el 19 de noviembre de 2015, la Sala considera infundados los reproches formulados por el recurrente, en cuanto al cargo de falsa motivación de las Resoluciones Nos. 98, 72 y 76 de 19 de noviembre de 2015, proferidas por las Comisiones Escrutadoras Distrital de Barranquilla y Departamental del Atlántico, respectivamente, toda vez que está demostrado que: **(i)** la solicitud presentada por el señor Carbó Lacouture tenía como propósito agotar el requisito de procedibilidad para poder instaurar el medio de control de nulidad electoral y, por lo tanto, no podía ser asimilada a una reclamación por error aritmético; y, **(ii)** dicha solicitud fue presentada oportunamente, toda vez que se instauró antes de la declaratoria de la elección demandada, razón por la cual no podía ser rechazada por su supuesta extemporaneidad.

En atención a lo expuesto, la Sala concluye que este motivo de inconformidad respecto de sentencia recurrida es infundado.

## **2.6. Sobre las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24**

Para abordar este asunto, como se anticipó en la formulación del problema jurídico, la Sala analizará: **a)** si tuvo alguna incidencia en el trámite del proceso la declaratoria de inexequibilidad del numeral 6º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, ordenada en la sentencia C-283 de 2017; **b)** si era necesario contar con el ejemplar E-14 Claveros; **c)** si en el recurso de apelación interpuesto por el señor Cadena Bonfanti, se lograron desvirtuar las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró probadas en primera instancia, de tal manera que deba modificarse el sentido de la decisión anulatoria.

### **2.6.1. Sobre la incidencia de la declaratoria de inexequibilidad del requisito de procedibilidad en materia electoral**

En el escrito de complementación del recurso de apelación, la apoderada del señor Cadena Bonfanti solicitó determinar si en el presente caso, debía o no tener incidencia en el trámite del proceso la inexecutable del numeral 6º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 2017.

Para la Sala dicha situación no tiene incidencia en el trámite del proceso, pues lo cierto es que al momento de estudiarse la admisión de la demanda, dicho requisito aún no había sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, razón por la cual el Tribunal debía verificar su constatación.

Además, en el presente caso se observa que ninguno de los cargos formulados en las demandas acumuladas fue rechazado al momento de estudiarse su admisibilidad por el indebido agotamiento del requisito de procedibilidad para ejercer el medio de control de nulidad electoral, por lo que la Sala no advierte cómo la decisión dictada por la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 2017 pueda afectar de alguna manera el trámite del presente proceso.

#### **2.6.2. Sobre el valor probatorio de los distintos ejemplares del formulario E-14 en los procesos de nulidad electoral**

En la sentencia recurrida, el Tribunal encontró demostradas la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que incidieron en el resultado de la elección, razón por la cual declaró **i)** la nulidad de la elección del señor Cadena Bonfanti y **ii)** la elección del señor Carbó Lacouture.

Para constatar dichas discrepancias el Tribunal citó la regla jurisprudencial sentada por la Sección Quinta del Consejo de Estado según la cual, para efectos de determinar las diferencias entre los formularios E-14 y E-24, en caso de existir inconsistencias en la información contenida en los formularios E-14, debe privilegiarse el contenido del ejemplar Claveros sobre el Delegados, debido a su mayor grado de custodia. Por lo anterior, en el caso concreto, el Tribunal realizó el análisis de dichas divergencias a partir del formulario E-14 Claveros.

En el recurso de apelación el señor Cadena Bonfanti censuró la valoración probatoria realizada por el Tribunal, toda vez que se realizó con base en el formulario E-14 Claveros, sin advertir cuáles eran las diferencias existentes entre este ejemplar y el E-14 Delegados.

Para la Sala dicho argumento no es de recibo por los siguientes motivos:

Tal como lo indicó el *a quo* en la sentencia recurrida, la Sala ha sostenido que en el estudio de la causal por diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, en el evento de existir discrepancias entre el contenido de los distintos ejemplares del formulario E-14, por regla general, debe preferirse la información

contenida en el ejemplar dirigido a los Claveros, ya que éste goza de una mayor custodia en el trámite electoral.<sup>10</sup>

Sin embargo, la Sala ha admitido que excepcionalmente puede darse una mayor credibilidad al ejemplar E-14 Delegados, cuando se demuestre la existencia de irregularidades que afecten el contenido del ejemplar E-14 Claveros.

En ese sentido, se indicó en la sentencia de 14 de diciembre de 2017:

*“(…) Precisa la Sala que en los procesos electorales, esta Sección mantiene aquel criterio reiterado que en términos probatorios otorga mayor credibilidad al formulario E-14 claveros en los casos por falsedad en los registros electorales<sup>11</sup>.*

*Lo anterior obedece a que el citado formato goza de mayor cadena de custodia, es el documento que se introduce en el arca triclave después de la elección y además constituye el parámetro para el diligenciamiento del formulario E-24.*

*Sin embargo, advierte la Sala que dicha postura no tiene alcances absolutos en la resolución de los procesos electorales, como lo señalaron el apoderado del demandado y la procuradora séptima delegada (e).*

*Expresamente, esta corporación sostuvo que el mayor valor probatorio reconocido al formato electoral E-14 claveros, respecto del formulario E-14 delegados, no puede admitirse en forma absoluta.*

*Así, en sentencia de junio primero (1º) de 2017, la Sala subrayó que “[...] ambos formularios deberían coincidir, sin embargo, en caso de que esto no suceda, en principio debe darse mayor credibilidad al formulario E-14 claveros, **no obstante esta “mayor credibilidad” no puede entenderse de manera absoluta**, ya que si se acredita debidamente que es este formulario el que trae consigo las inconsistencias, puede darse mayor peso probatorio al formulario E-14 delegados, según las circunstancias de cada caso [...]”<sup>12</sup>. (Negrillas fuera del texto).*

*Es claro que esta corporación admitió la alternativa de brindar mayor valor a los formularios E-14 delegados en el evento en que las presuntas*

---

<sup>10</sup> Al respecto pueden consultarse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de agosto veinticinco (25) de 2011, expediente 11001-03-28-000-2010-00045-00, consejera ponente Susana Buitrago Valencia y sentencia de octubre veintidós (22) de 2015, expediente 11001-03-28-000-2014-00062-00 (Acumulado), consejero ponente Alberto Yepes Barreiro, las cuales fueron citadas por el Tribunal Administrativo en la sentencia apelada.

<sup>11</sup> Al respecto pueden consultarse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de agosto veinticinco (25) de 2011, expediente 11001-03-28-000-2010-00045-00, consejera ponente Susana Buitrago Valencia y sentencia de octubre veintidós (22) de 2015, expediente 11001-03-28-000-2014-00062-00 (Acumulado), consejero ponente Alberto Yepes Barreiro, las cuales fueron citadas por el Tribunal Administrativo en la sentencia apelada.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de junio primero (1º) de 2017, expediente 25000-23-41-000-2016-00608-01, consejero ponente Carlos Enrique Moreno Rubio.

*irregularidades planteadas en el proceso involucren el contenido de esos formatos.*

*Esta circunstancia desvirtúa el alegado desconocimiento del mérito probatorio de los documentos E-14 delegados, pues la Sala no descartó que carezcan de validez como parte de la formación del acto de elección.*

*Insiste la Sala es que **el examen de los formularios E-14 delegados es posible en términos de su valor probatorio cuando el marco de la controversia esté determinado por supuestas inconsistencias en los formatos E-14 claveros y sea procedente la comparación de ambos documentos.** (...)<sup>13</sup>*

De conformidad con lo expuesto, se concluye respecto al valor probatorio de los distintos ejemplares del formulario E-14 en materia de falsedades de registros electorales que: **(i)** en principio, los diversos ejemplares del formulario E-14 deben contener la misma información; **(ii)** en el caso de discrepancias entre los distintos ejemplares del formulario E-14, por regla general, debe prevalecer el contenido del E-14 Claveros sobre el E-14 Delegados, debido a que se presume su mayor grado de custodia; **(iii)** sin embargo, excepcionalmente, el formulario E-14 Delegados puede tener un mayor grado de credibilidad frente al E-14 Claveros, cuando se demuestre en el proceso la existencia de irregularidades que alteren el contenido de este último.

Las anteriores precisiones sobre el valor probatorio de los distintos ejemplares del formulario E-14 permiten a la Sala concluir que la censura elevada por la parte demandada es infundada, toda vez que durante el proceso no hubo cuestionamiento alguno respecto de irregularidades que pudieron haber alterado el contenido de los formularios E-14 Claveros obrantes en el plenario. Ni siquiera en el recurso de apelación, el señor Cadena Bonfanti indicó algún vicio por el cual dichos formularios no podían ser tenidos en cuenta en el caso concreto.

Por lo tanto, el Tribunal podía válidamente realizar el estudio de las falsedades alegadas en la demanda a partir de la información contenida en los formularios E-14 Claveros que reposan el expediente, sin que este motivo de inconformidad alegado por la parte demandada en la apelación resulte válido.

### **2.6.3. Sobre las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 demostradas en el proceso**

En la sentencia de primera instancia el Tribunal declaró **i)** la nulidad de la elección del señor Cadena Bonfanti y **ii)** la elección del señor Carbó Lacouture, toda vez que en el proceso se demostró la existencia de diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que incidieron en el resultado de la contienda electoral.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 14 de diciembre de 2017. Expediente 47001-23-33-000-2016-90006-03. C.P.: Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.



							votos
	20	1	7	1	1	0	Se modificó la votación de los candidatos del Partido de la U Juan Ospino Acuña y del Centro Democrático Carlos Meisel Vergara. El acta no registra realización u observación de recuento de votos
	20	3	12	2	1	-1	El acta no registra realización u observación de recuento de votos
	20	4	9	3	3	0	Recuento de votos de candidatos de los partidos Centro Democrático, Liberal, de la U. El candidato 21 de Cambio Radical no tiene votos
	21	2	17	3	2	-1	Hubo recuento de votos por jurados. Observación: borroneos en el Partido Liberal candidatos 8, 9 y 10. No se presentaron reclamaciones.
	21	3	21	1	0	-1	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se



							presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	21	4	25	2	0	-2	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	27	1	5	3	2	-1	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	27	1	7	7	6	-1	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	28	1	3	6	6	-1	Se dejó constancia de que se revisó voto por voto la mesa 3, puesto 1, zona 28 y se constató que el candidato No. 021 del Partido (sic) Radical (sic) solo tiene 6 votos y los jurados habían colocado 7 en el formulario

							E-14.
	<b>TOTAL</b>	-11					

<b>Candidato L19</b>	<b>Zona</b>	<b>Puesto</b>	<b>Mesa</b>	<b>E- 14 CI</b>	<b>E- 24</b>	<b>Diferencia E-14 y E- 24</b>	<b>Acta de Escrutinio Comisión Distrital</b>
	3	3	23	2	2	0	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	3	4	10	1	2	+1	Por error en el sistema que no cargó, se señala que la mesa No. 10 del puesto 4, la corporación del concejo fue contada voto a voto, por cuanto la sumatoria del E-14 excedía en el número de sufragantes y en cuenta votos a varios partidos no le registraron votos y en el E-14 sí. Está justificada la diferencia
	3	4	22	1	1	0	El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	4	1	30	2	2	0	Se realiza recuento de votos por error en el cómputo de los

							jurados para todos los candidatos. Se consigna el resultado en el E-24.
	6	1	8	12	12	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	6	1	22	15	14	-1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	7	2	30	1	2	+1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	8	3	13	10	10	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	10	1	35	0	1	+1	El total de votos del E-14 supera

							el número de sufragantes. No se presentaron reclamaciones. No registra la realización u observación de recuento de votos.
	10	2	7	1	1	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	11	1	22	1	1	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	20	3	16	1	2	+1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	20	4	23	11	12	+1	En recuento candidato No. 19 del partido Liberal 11 votos en E-14 y recuento 12 votos. Está justificada la diferencia.

	21	3	22	1	1	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	21	4	24	3	3	0	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	22	1	10	3	4	+1	Se realizó recuento de manera oficiosa al verificar más votos que votantes, pero se concluyó que los votos físicos no superaban el total.
	22	3	16	1	2	+1	Consta recuento porque el E-14 excedía el número de sufragantes. No hay constancia de variación de la votación.
	22	3	22	8	10	+2	Se realizó recuento por diferencia mayor en el número de total de sufragantes. No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no

							registra realización u observación de recuento de votos.
22	4	4	0	1	+1	Se realizó recuento por diferencia mayor en el número de total de sufragantes. No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.	
23	4	17	0	1	+1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.	
24	3	8	1	2	+1	Se procedió al recuento e (sic) voto a voto para el concejo, dio 174, superando el 1 el total de sufragantes. No se presentaron reclamaciones.	
26	2	19	4	5	+1	Recuento por diferencia entre número de votos con votantes. No se presentaron reclamaciones.	
31	1	5	1	1	0	No se presentaron reclamaciones	

							ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	<b>TOTAL</b>	+12					

Por lo anterior señaló que “(...) de un lado, al demandante, señor Carbó Lacouture, le sustrajeron once (11) votos, los cuales según el Acta General de Escrutinios, no obedecieron a causas que legalmente justifiquen diferencia alguna entre los aludidos formularios; y del otro, al demandado, señor Cadena Bonfanti, le adicionaron, sin sustento válido, doce (12) votos, diferencia que si bien en la mayoría de las mesas denunciadas se dejó constancia de recuento de la votación, (...) no se registró el resultado de ninguna variación a favor del hoy demandado (...)”.

Luego, concluyó que las anteriores diferencias injustificadas en los los formularios E-14 y E-24 tuvieron incidencia en el resultado de la elección, ya que: **(i)** de haberse registrado los once votos restados injustificadamente al señor Carbó Lacouture, éste hubiera obtenido 6.076 votos; **(ii)** de haberse restado los doce votos sumados injustificadamente al señor Cadena Bonfanti, éste hubiera obtenido 6.053 votos; **(iii)** de conformidad con lo anterior, al señor Carbó Lacouture le correspondería la quinta curul asignada al Partido Liberal Colombiano.

Ahora bien, en el recurso de apelación presentado por el señor Cadena Bonfanti, se señaló que el Tribunal erró al concluir que dichas diferencias entre los formularios E-14 y E-24 eran injustificadas.

En concreto, el recurrente hizo las siguientes precisiones sobre las mesas que se relacionan a continuación:

	Zona	Puesto	Mesa	E-14	E-24	Justificación
<b>Candidato L19</b>	3	3	23	2	2	Guarda correspondencia numérica
	3	4	10	1	2	Existió recuento
	3	4	22	1	1	Guarda correspondencia numérica
	4	1	30	0	2	Existió recuento
	5	3	1	0	3	Existió recuento
	6	1	8	12	12	Guarda correspondencia numérica
	8	3	13	10	10	Guarda correspondencia numérica
	10	1	35	0	1	Existió recuento

	10	2	7	1	1	Guarda correspondencia numérica
	11	1	22	1	1	Guarda correspondencia numérica
	20	3	16	1	2	Existió recuento
	20	4	23	11	12	Existió recuento
	21	3	22	1	1	Guarda correspondencia numérica
	21	4	24	3	3	Guarda correspondencia numérica
	22	1	10	3	4	Existió recuento
	22	3	16	1	2	Existió recuento
	22	3	22	8	10	Existió recuento
	22	4	4	0	1	Existió recuento
	22	3	7	1	2	Existió recuento
	24	3	8	1	2	Existió recuento
	26	2	19	4	5	Existió recuento
	31	1	5	0	1	Guarda correspondencia numérica

	Zona	Puesto	Mesa	E-14	E-24	Justificación
<b>Candidato L21</b>	3	3	13	2	1	Existió recuento y además se deja constancia del error en el Candidato Ramón Ignacio Carbó
	3	4	5	1	1	Guarda correspondencia numérica
	10	2	27	1	0	Existió recuento
	20	1	7	0	1	Existió constancia de modificación del acta
	20	4	9	5	3	Existió recuento
	21	2	17	3	2	Existió recuento
	27	1	7	7	6	Existió recuento
	28	1	3	6	6	Existió recuento. Guarda correspondencia numérica.

Con fundamento en lo anterior, reprochó que el *a quo* considerara injustificadas aquéllas diferencias en las mesas donde se realizó el recuento de votos.

Así mismo, el recurrente manifestó su desacuerdo frente a las siguientes diferencias entre los formularios E-14 y E-24 que a juicio del Tribunal fueron injustificadas:

Zona	Puesto	Mesa	Candidato	E-14	E-24	Justificación
3	3	13	L21	2	1	Señala que no hubo recuento



						de votos, cuando realidad se deja constancia en el acta general de escrutinio que el Candidato Ramón Carbó presentaba error y se corregía. Se anexa el aparte de dicha acta donde se evidencia lo aquí expuesto, y que la misma es prueba dentro del proceso.
3	4	10	L19	1	2	El Tribunal indica que está JUSTIFICADA la diferencia, pero aún así LA RESTA de su votación, excluyendo votos legalmente obtenidos.
5	3	1	L19	0	3	Existió recuento y el Tribunal la OMITE de su análisis, sin justificación.
10	1	35	L19	0	1	Señala que no hubo recuento de votos, cuando en realidad se deja constancia que sí hubo. Se anexa el aparte de dicha acta donde se evidencia lo aquí expuesto y que la misma es prueba dentro del proceso.
20	3	16	L19	1	2	Señala que no hubo recuento de votos, cuando en realidad se deja constancia que sí hubo. Se anexa el aparte de dicha acta donde se evidencia lo aquí expuesto y que la misma es prueba dentro del proceso.
20	4	23	L19	11	12	El Tribunal indica que está JUSTIFICADA la diferencia, pero aún así LA RESTA de su votación, excluyendo votos legalmente obtenidos
22	3	7	L19	1	2	Existió recuento y el Tribunal la OMITE de su análisis, sin justificación

De conformidad con los argumentos propuestos en la apelación, la Sala anticipa que confirmará la sentencia impugnada, toda vez que la parte recurrente no logró desvirtuar la totalidad de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró demostradas, las cuales, al persistir, siguen teniendo incidencia en el resultado de la elección demandada.



							observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	27	1	5	3	2	-1	El acta no registra realización u observación de recuento de votos. No se presentaron reclamaciones ante los jurados de votación
	<b>TOTAL</b>	-8					

	Zona	Puesto	Mesa	E-14 CI	E-24	Diferencia E-14 y E-24	Acta de Escrutinio Comisión Distrital
<b>Candidato L19</b>	6	1	22	15	14	-1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	7	2	30	1	2	+1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados. El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	23	4	17	0	1	+1	No se presentaron reclamaciones ante los jurados.

							El acta no registra realización u observación de recuento de votos.
	<b>TOTAL</b>	+1					

A juicio de la Sala estas diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 tienen incidencia en el resultado de la elección, por los siguientes motivos:

**(i)** De conformidad con el acto electoral demandado, en las elecciones de Concejales para el Distrito de Barranquilla, período 2016-2019, los candidatos José Antonio Cadena Bonfanti (L-019) y Ramón Ignacio Carbó Lacouture (L-021) obtuvieron 6.065 votos.

**(ii)** En dicha contienda electoral, el Partido Liberal Colombiano obtuvo cinco curules, las cuales le correspondieron a los siguientes candidatos, luego de haberse realizado el desempate entre los señores Cadena Bonfanti y Carbó Lacouture:

- Oscar David Galán Escalante: 13.090 votos.
- Freddy de Jesús Barón Orozco: 8.165 votos.
- Ernesto Aguilar Medina: 6.653 votos.
- Eugenio José Díaz Peris: 6.209 votos.
- José Antonio Cadena Bonfanti: 6.065 votos.

**(iii)** Al restarse el voto indebidamente sumado al señor Cadena Bonfanti, como consecuencia de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró demostradas y que la parte demandada no desvirtuó en la apelación, dicha persona hubiera obtenido 6.064 votos.

**(iv)** Al sumarse los 8 votos indebidamente restados al señor Carbó Lacouture, como consecuencia de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró demostradas y que la parte demandada no desvirtuó en la apelación, dicha persona hubiera obtenido 6.073 votos.

**(v)** Consecuencialmente, al eliminarse los votos espurios y sumarse aquéllos que fueron restados injustificadamente durante el trámite electoral, según lo probado en el proceso, se concluye que en la quinta curul obtenida por el Partido Liberal Colombiano debió ser elegido el señor Carbó Lacouture, ya que al haber obtenido 6.073 votos alcanzó la quinta votación más alta al interior de tal agrupación política.

**(vi)** En conclusión, sin necesidad de estudiar si están demostradas las justificaciones de las diferencias entre los formularios E-14 y E-24 alegadas por el demandado en la apelación, lo cierto es que la sentencia debe ser confirmada por aquéllas discrepancias entre dichos documentos electorales que el Tribunal

encontró probadas y que no fueron objeto del recurso, las cuales tienen la incidencia suficiente para alterar el resultado de la elección.

En virtud de lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada, toda vez que la parte demandada no desvirtuó la totalidad de las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24 que el Tribunal encontró demostradas, las cuales, al persistir, siguen teniendo incidencia en el resultado de la elección demandada.

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,

### **3. FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia dictada el 6 de octubre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera de Estado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero de Estado

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero de Estado