Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SALA DE DECISIÓN ORAL – SECCIÓN B – DESPACHO 006

Barranquilla, cinco (05) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicado	**08001-23-33-000-2024-00031-00-H**
Medio de control	**Nulidad electoral**
Demandante	**Walberto Ayala Goenaga**
Demandado	**Acto de elección del señor Fernando Rafael Tejera González, como alcalde del municipio de Piojó (Atlántico)**
Tema	**Suplantación electoral**
Magistrado ponente	**Ángel Hernández Cano**

Procede el tribunal a dictar sentencia anticipada de primera instancia, previo los siguientes antecedentes:

I) PETITUM

El señor Walberto Ayala Goenaga, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitando se declare la nulidad del acto de elección del señor Fernando Rafael Tejera González, como alcalde del municipio de Piojó (Atlántico), por presuntas falsedades y/o alteraciones en los documentos electorales[1].

Como consecuencia de dicha nulidad, pidió excluir del cómputo de votos y de los escrutinios, las mesas de votación objeto de causal de nulidad por falsedad en los formularios electorales; a la vez, se practique nuevo escrutinio declarando como alcalde a quien obtuvo la mayoría de los votos válidos.

II) CAUSA PETENDI

2.1 Fundamentos de hecho

La Sala se permite resumir los hechos en que se fundamenta el *petitum*, así:

[1] Las pretensiones y los fundamentos fácticos y jurídicos corresponden al escrito de subsanación de la demanda.

2.1.1 El señor Walberto Ayala Goenaga participó en las elecciones realizadas el 29 de octubre de 2023, para la alcaldía municipal de Piojó (Atlántico), las cuales, finalizados los escrutinios, arrojaron la siguiente votación:

Nombre	Partido o movimiento político	# de votos
Fernando Rafael Tejera González	Partido Liberal Colombiano	2.201
Walberto Ayala Goenaga	Alianza Social Independiente (ASI)	2.107
Claribel Molina Rada	Partido Conservador Colombiano	196
Wuilmer Enrique Jiménez Torregrosa	Partido Demócrata Colombia	25
Marlon Daniel Utria Saltarín	Cambio Radicar	12

2.1.2 Los escrutinios estuvieron precedidos de 11 boletines informativos, de los cuales 10 coincidieron con los formularios E – 14 ALC y arrojaron como resultado definitivo del pre - conteo, al señor Ayala Goenaga con 2.107 votos y al señor Tejera González con 2.101 votos.

2.1.3 La secuencia de los boletines informativos se rompe al final del escrutinio, trastocando 72 y 172 votos y convirtiendo la diferencia de 06 votos a favor del señor Ayala Goenaga en una desventaja de "*94*" (sic) votos respecto del señor Tejera González, pues pasó de 2.101 a 2.201 votos.

2.1.4 Por información de la ciudadanía, el accionante se enteró que varias personal al acercarse a votar fueron informadas por los jurados de votación que sus casillas en los formularios E – 10 y E – 11 estaban suplantadas por otros votantes; sin embargo, ante el reclamo de los electores, se les abrió espacio en otras casillas.

2.1.5 A través de apoderado, el accionante radicó reclamaciones ante las comisiones escrutadoras municipal y departamental, con base en las inconsistencias aritméticas advertidas, de lo cual quedó constancia en el acta.

2.1.6 Al acceder los días 9, 10 y 11 de enero de 2024 a los formularios E – 11, "*sobre la carrera*", evidenció varias en inconsistencias en dichos formularios, como ausencia de firma, huellas, entre otras que ilustró en varios cuadros.

2.1.7 Adujo que tuvo dificultades para acceder a los formularios E – 11, pues inicialmente la Registraduría Nacional del Estado Civil se negó a exhibirlos y solo tuvo acceso a ellos los días 9, 10 y 11 de enero de 2024 en las instalaciones de esa entidad.

2.1.8 Finalmente, agregó que en el municipio de Piojó (Atlántico) no hubo biometría en las elecciones.

2.2 Fundamentos de derecho

Invocó como normas violadas, la Constitución Política, artículos 258 y siguientes; Código Electoral, artículos 1º, 48 (numeral 8), 56 (numeral 4), 180, 182, 185, 189, 192, 193 y 209; y Resolución No. 17965 de 2019.

III) ACTUACIÓN PROCESAL

3.1 La demanda fue presentada el 11 de enero de 2024 y, previo reparto, correspondió inicialmente al Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, despacho que, en auto del día 22 de los mismos mes y año, declaró la falta de competencia y dispuso el reparto entre los despachos de este tribunal.

3.2 Efectuado el nuevo reparto, correspondió al despacho # 06 de esta corporación y mediante auto adiado 30 de enero de 2024 se inadmitió la demanda a fin de que la parte actora (i) corrigiera el acápite de las pretensiones de la demanda; (ii) allegara las pruebas relacionadas en el introductorio, que no fueron anexadas; (iii) señalara el canal digital en el cual el señor Tejera González recibirá notificaciones personales; (iv) acreditara que, al presentar la demanda, envió simultáneamente copia de ella y sus anexos al accionado, por medio electrónico o físico; (v) aportara el acto administrativo combatido; y (vi) adjuntara el poder para actuar, con los requisitos establecidos en los artículos 74 del Código General del Proceso y 5° de la Ley 2213 de 2022.

3.3 A través de escrito remitido por correo electrónico el 09 de febrero de 2024, el apoderado del accionante manifestó subsanar la demanda; empero, no aportó el acto de declaratoria de elección combatido; por ello, en garantía del derecho de acceso a la administración de justicia, mediante auto calendado 19 de febrero de 2024, se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, dentro de los dos (02) días siguientes a la notificación de ese proveído, remitiera con destino a ese asunto, el acta en la cual se declaró la elección del señor Fernando Rafael Tejera González, como alcalde del municipio de Piojó (Atlántico), periodo 2024 – 2027.

3.4 A raíz de ese requerimiento, el apoderado de la parte actora remitió correo electrónico en el cual reiteró que el citado documento fue aportado al momento de la presentación del introductorio; que, sin embargo, lo anexaba nuevamente.

3.5 Como al momento de subsanar la demanda, el extremo procesal activo allegó unas pruebas documentales que no estaban relacionadas en el líbelo originario, ese escrito fue tenido como reforma de la demanda.

3.6 Mediante auto adiado 15 de marzo de 2024, por un lado, fue admitida la demanda y su reforma; y, de otro, se aceptó la intervención del señor Daniel Felipe Molina Caamaño, en calidad de coadyuvante a favor de los intereses del accionado.

3.7 En proveído calendado 03 de septiembre de 2024, (i) se declaró parcialmente probada la excepción de caducidad, propuesta por el accionado; (ii) se dispuso aplicar la figura de la sentencia anticipada; (iii) fueron decretaras pruebas; y (iv) se fijó el litigio.

3.8 En auto fechado 23 de octubre de 2024, (i) se negó el recurso de reposición presentado por la parte demandada contra la decisión de declarar parcialmente probada la excepción de caducidad de medio de control; (ii) fue rechazado por improcedente el recurso de apelación contra la misma determinación; (iii) se aceptó la intervención de varios coadyuvantes del demandado; y (iv) se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que allegara unas pruebas.

3.9 En providencia del 18 de diciembre de 2024, se rechazó el recurso de queja impetrado por el accionado contra la decisión de rechazo de la apelación y nuevamente se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que allegara unas pruebas.

3.10 El 20 de febrero de 2025, una vez más se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que allegara unas pruebas.

3.11 De los documentos allegados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante auto del 28 de febrero de 2025 se corrió traslado por tres días a los sujetos procesales.

3.12 En auto fechado 10 de junio de 2025, se dispuso la práctica de un dictamen grafológico y dactiloscópico a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3.13 Una vez recibido lo ordenado, en proveído del 08 de julio siguiente se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que aclarara el dictamen.

3.14 Recibida la aclaración, en auto adiados 17 de julio hogaño se corrió traslado por tres días a los sujetos procesales del dictamen y su aclaración; así mismo, en providencia del día 29 de los mismos mes y año, se corrió traslado por diez días para los alegatos de conclusión de las partes y concepto a cargo del Ministerio Público.

3.15 En proveído del 25 de agosto de 2025 se negó la solicitud de nulidad procesal pedida por la parte demandada; y el 15 de septiembre de la cursante anualidad, se negó la reposición y fue rechazada la apelación interpuesta en contra de la primera providencia.

IV) POSICIÓN DE LAS PARTES

4.1 DEMANDANTE

En el concepto de la violación del libelo originario se adujo que los documentos electorales son falsos por contener datos contrarios a la verdad, pues el resultado definitivo del escrutinio obedeció a la manipulación del número total de votantes en los formularios E – 10 y E – 11 que sirvieron de soporte a los E – 14, suplantando electores, sin dejar constancia de nombre, apellido, cédula y huella, entre otras circunstancias.

"*Permitieron que votaran personas que había fallecido*", haciendo la pantomima de levantar actas en blanco (no en el E – 11).

La alteración de los formularios E – 11 llevó a distorsionar la realidad electoral y respaldar un número total falso de votantes en las actas E – 14, entuerto que se complementó con la introducción de tarjetas electorales supuestamente a favor del candidato ganador, por cuanto en la trasmisión de la información el accionante resultaba ganador con 06 votos de diferencia y al finalizar los escrutinios el señor

Tejera González resultó ganador con una ventaja de 94 votos, incrementándose en 100 votos que no obtuvo en franca lid democrática.

En los alegatos de conclusión, reiteró lo relacionado con la falsedad de los documentos electorales, la suplantación de votantes y la dificultad para acceder a los formularios E – 11.

Las correcciones, salvamentos o constancias en los formularios E – 11 explicaban que se adicionaron votantes y al ser al descubiertos no lograron disipar el numeral total de sufragantes en la respectiva mesa, alternando con falsedad de los formularios E – 14; dichas correcciones ratifican lo advertido en el escrutinio por la denuncia de los ciudadanos afectados con la suplantación.

La experticia técnica sobre los E – 11 arrojó resultados de inviabilidad sobre 181 votantes por ausencia en la toma de huellas o diligenciamiento incorrecto de los espacios en los formularios, lo cual descalifica y anulan esos votos que ameritan ser excluidos para así acceder a las pretensiones de la demanda.

4.2 FERNANDO RAFAEL TEJERA GONZÁLEZ

Propuso la excepción de caducidad, la cual fue resuelta en auto fechado 03 de septiembre de 2024.

Señaló que si bien las casillas de los formularios E – 11 para que los jurados y votantes plasmen su firma y huella son importantes para la eficacia al control del sufragio, también es cierto que no constituyen requisito de validez, según lo ha señalado el Consejo de Estado; además, de probarse cualquier falsedad, deberá tener incidencia para cambiar el resultado, pues de lo contrario deberá prevalecer el principio de eficacia del voto.

Cuando se alega nulidad por registros electorales falsos o apócrifos, suplantación y causales similares y no se puede determinar el candidato beneficiado, puede acudirse al sistema de distribución ponderada, según el cual se tiene en cuenta el número de votos fraudulentos en una mesa de votación y se distribuye de forma ponderada entre

los candidatos que obtuvieron votos en la mesa, con lo cual se consulta el principio de eficacia del voto.

En este caso, no procede la exclusión de las mesas ni la realización de nuevos escrutinios, en tanto es imposible determinar el candidato beneficiado con el presunto fraude y habría que aplicar el sistema de distribución ponderada, caso en el cual se mantendría incólume la elección del demandado.

Indicó que los boletines de prensa no son vinculantes, pues tienen como función transmitir información oficial y de interés nacional y no alcanzan el carácter de documentos electorales contra los cuales procedan recursos administrativos o judiciales, ni tienen la capacidad de generar nulidad de registros.

Los resultados entregados el domingo de la elección a través de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los medios de comunicación, son el resultado del pre - conteo con carácter informativo, pero carece de valor jurídico vinculante, por cuanto los resultados oficiales se conocen concluido el escrutinio.

Tachó de sesgadas las declaraciones extraprocesales adjuntas a la demanda, porque corresponden a ciudadanos con relaciones de cercanía y familiaridad con el demandante; en todo caso, de probarse las siete suplantaciones señaladas, no tienen la incidencia para cambiar el resultado.

De las 105 personas que informaron presuntas irregularidades en sus votos porque los formularios E-11 carecían de sus firmas, 25 dijeron no estar de acuerdo con lo expresado en la demanda de que hayan sido suplantados y que su voto fue irregular, para lo cual estaban dispuestas a presentarse ante la justicia.

Si de esas 105 personas o votos se restaban 25 ciudadanos que rechazaron las irregularidades, queda un número cierto de 80 supuestas irregularidades, cifra que no supera la diferencia de 96 votos entre demandado y demandante.

En los alegatos de conclusión se pronunció de manera concreta sobre cada uno de los 07 ciudadanos que presuntamente fueron suplantados.

Así, en el formulario E – 11, casilla de la ciudadana Ángela Jiménez Muriel registra el nombre y firma de una persona llamada Dilia Vanessa; sin embargo, ello no implica suplantación, pues en el ítem de observaciones del formulario se hizo constar que se trató de una imprecisión de los jurados de votación detectada sin dificultad y explicable; en todo caso, se garantizó el derecho al voto a la señora Jiménez Muriel.

Igual situación se presentó en casilla de la señora Gregoria Molinares Ayala, en la cual se consignó el nombre y firma de la señora Hortensia González González; sin embargo, también se dejó constancia en las observaciones y la primera ejerció su derecho al sufragio.

En el caso de la señora María Pérez Escobar, en realidad se trataba de la señora Marlis Patricia Pérez Escobar, cuyo nombre, firma y número de cédula están en la casilla correspondiente; por tanto, no hay incongruencia sobre su identidad.

Sobre el caso del señor Andrés Felipe Molina Ripoll, de la declaración jurada ante notaría aportada con la demanda no se acreditaba la suplantación de identidad, quien afirmó haber ejercido su derecho al voto, pero al momento de diligenciar "*los formularios*" se percató que habían inconsistencias pues aparecía otra huella y el enunciado "*no firma*", sin que ello implicara suplantación en tanto pudo ser equivocación de los jurados al tomar los datos de otro votante.

Al señor Molina Ripoll se le garantizó su derecho al voto, además, la firma y huella de los votantes no es requisito de validez del voto.

En cuanto al caso de la señora Dania Dalila Pérez Tovar, no estaba habilitada para votar en la mesa 02 del Corregimiento Aguas Vivas, sino en la mesa 01 y en su casilla correspondiente del formulario E – 11 registra su nombre, firma y huella; es decir, no hubo incongruencia ni suplantación.

Sobre el caso del señor Carlos Llinás Solano, en la casilla del formulario E – 11 está su nombre y firma; que si bien en la declaración juramentada afirmó que en dicha casilla aparecía la firma de otra persona, también se indicó que obedeció a un error de los jurados que no prueba la suplantación; además, el señor Llinás Solano ejerció su derecho al voto.

Respecto del señor Roberto Utria García, le correspondía la casilla # 53, en la cual firmó el señor Gregorio Enrique Giraldo Navarro, empero, el señor Utria García colocó su huella en la casilla # 54; es decir, hubo equivocación al momento de diligenciar el formulario, lo cual no implica que los votos fueran inválidos, sino que existió incongruencia en su tramitación.

Así, las citadas equivocaciones, lejos de configurar irregularidades sustanciales con incidencia en los resultados electorales, fueron errores materiales y humanos propios del desarrollo de la jornada electoral, atribuibles a la carga operativa y al ritmo acelerado con que actúan los jurados, los cuales fueron consignados en el campo de observaciones de los formularios y explicados verbalmente conforme se indicó en las declaraciones juradas aportadas con la demanda.

Reiteró que la firma de los votantes no es requisito de validez de los votos y si la parte actora pretendía demostrar fraude mediante suplantación, debía aportar pruebas idóneas y suficientes que desvirtuaran la presunción de legalidad de la actuación electoral, la presunción de veracidad y autenticidad de las actas de escrutinio. No obstante, se limitó a realizar afirmaciones generales y señalar deficiencias meramente formales en el diligenciamiento de los formularios que no son requisitos en el proceso electoral, sin sustento fáctico - probatorio que permita inferir afectación sustancial al resultado electoral o vulneración a los principios de trasparencia, igualdad o participación.

Que si bien la parte actora indicó inconsistencias entre los formularios E – 10 y E – 11, con base en un listado de personas que no firmaron el formulario E – 11 o colocaron huellas en casillas distintas, esos hechos carecen de relevancia jurídica porque no constituyen prueba que invalide las votaciones, a diferencia de los jurados, quienes deberán firmar las actas electorales.

Además, el accionante comparó la información de los formularios E – 11 de las elecciones de 2023, con los formularos E – 10 de las elecciones de 2019.

En el dictamen pericial, la Registraduría Nacional del Estado Civil evaluó 180 personas para cotejar su firma y huella en los formularios E – 11, de las cuales sobre 165 personas se emitió el concepto "*imposibilidad de cotejo técnico*", 05 arrojaron

"*imposible cotejo técnico (nombre no corresponde con C.C.)*", 01 "*no corresponde huella con C.C. y nombre no corresponde con C.C.*", 01 "*no registra reseña dactilar*", y el resto de personas recibieron el concepto "*ok cotejo técnico*".

Así, los argumentos de nulidad carecen de apoyo probatorio en tanto no se demostró de manera inequívoca la afectación al contenido de los formularios E – 24, E – 14, E – 10 y E – 11, que sirvieron de soporte a la elección del demandado.

4.3 REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Adujo no tener legitimación en la causa pasiva, pues a pesar de que con el Consejo Nacional Electoral forma parte de las autoridades electorales, cada una ejerce funciones y emiten decisiones independientes.

Que los registradores municipales o delegados, dentro de las comisiones escrutadoras actúan simplemente en calidad de secretarios, pues se limitan a colaborarle a los escrutadores en cuestiones operativas, logísticas, orden técnico o tecnológico, pero en nada intervienen sobre los asuntos de fondo del escrutinio, ni profieren decisiones ante reclamos o recursos presentados por testigos electorales, apoderado o candidatos.

Las determinaciones adoptadas son potestativas de los escrutadores, jueces de la República o Delegados del Consejo Nacional Electoral, quienes actúan con independencia y autonomía.

Teniendo en cuenta las funciones técnicas adelantadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, no le es posible asumir posición alguna de defensa o contradicción, respecto de las pretensiones de la demanda.

Ilustró el procedimiento para conformar las distintas comisiones escrutadoras y señaló que, el acto de elección expedido, no podrá modificarlo la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral u otra autoridad administrativa, por carecer de competencia.

Hizo breve referencia de las funciones de los jurados de votación y comisiones escrutadoras, para insistir en que la registraduría cumple laborales secretariales, sin

interferir en las decisiones de fondo, las cuales recaen única y exclusivamente en los ciudadanos escrutadores.

4.4 MINISTERIO PÚBLICO

La señora Procuradora 10 Judicial II para la Conciliación Administrativa, emitió concepto solicitando negar las pretensiones de la demanda.

Sobre el cargo de la inconsistencia en los formularios electorales, indicó que se allegaron cotejos dactiloscópicos sobre los formularios E – 11, en los cuales se evidenciaban discrepancias en algunas casillas; sin embargo, la Registraduría Nacional del Estado Civil carece de competencia para practicar peritajes grafológicos o grafotécnicos, "*limitándose únicamente a remitir cotejos técnicos de archivo.*"

El Consejo de Estado ha indicado que las meras inconsistencias numéricas o formales entre formularios no bastan para estructurar la causal de nulidad de falsedad de los documentos electorales, pues se exige que sea acreditada con prueba idónea, concluyente y su impacto sea determinante en el resultado electoral; además, la finalidad del juez electoral no es reabrir escrutinios por diferencias menores, sino verificar si hubo irregularidades sustanciales que alteren la voluntad popular.

En este caso, si bien hay indicios de inconsistencia en los formularios, no obra dictamen pericial con fuerza suficiente para acreditar la falsedad documental ni se demostró la eventual diferencia en el número de votantes que superara la diferencia de sufragios entre candidatos.

En cuanto al cargo de la suplantación electoral, pese a que con la demanda se aportaron declaraciones de ciudadanos que afirmaron haber sido suplantados, esas manifestaciones, aunque relevantes como indicios, no constituyen prueba suficiente para demostrar la causal de nulidad.

En el expediente militan cotejos técnicos remitidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil; empero, esa entidad advirtió que carece de competencia para realizar peritajes grafológicos o emitir conclusiones sobre suplantación; por ello, no se tienen dictámenes periciales válidos que permitan concluir la suplantación masiva o determinante en el proceso electoral.

Con respecto a la falsedad en los formularios E – 10, E – 11, E – 14 y E – 24, la parte actora sostuvo que en varios de esos formularios se consignaron huellas o firmas que no correspondían a los electores reales y aunque el cotejo dactiloscópico muestra algunas inconsistencias, no son suficientes para probar la falsedad.

Por otro lado, el formulario E – 11 cumple una función de registro, verificación y control de identidad de los sufragantes no constitutiva del derecho al sufragio; es decir, la firma o huella no es requisito esencial de validez del voto ni constituye causal de nulidad; así mismo, la jurisprudencia ha reiterado que la ausencia de firma en el acto de escrutinio es causal de reclamación ante las autoridades electorales, no causal de nulidad electoral.

Sobre la capacidad de las irregularidades para alterar el resultado electoral, se acreditó que 6 personas ejercieron el voto en condición de suplantadores, al no coincidir los número de identificación con los nombres y huellas; sin embargo, al contrastar la votación obtenida por las colectividades que superaron el umbral y las que no lo hicieron, entre ellas se observa una diferencia que excede con amplitud los sufragios ilegítimos detectados; en consecuencia, dichos votos irregulares no pueden variar el cálculo de la votación no afectar el resultado final.

Al no haberse logrado el estándar probatorio y como algunos cargos fueron planteados extemporáneamente en la subsanación de la demanda, deben negarse las pretensiones.

4.5 COADYUVANTES

En auto calendado 23 de octubre de 2024, se aceptó la intervención de 24 personas, como coadyuvantes del demandado, quienes manifestaron que no fueron suplantados y ejercieron su derecho al voto de manera legal y voluntaria.

V) CONSIDERACIONES DE LA SALA

El tribunal es competente para emitir la presente sentencia, conforme a la Ley 1437 de 2011, artículo 152, numeral 7, literal a).

Teniendo en cuenta que la fijación del litigio delimita el *thema decidemdun* de la controversia, así como el marco de la decisión de fondo a proferir, resulta necesario e imperativo traer a colación lo que al respecto se resolvió en el auto del 03 de septiembre de 2024, así:

> "*Con base en los principios de economía y celeridad procesales, partiendo de que las partes y el Ministerio Público conocen los hechos y las pretensiones del libelo introductorio, así como los fundamentos fáctico – jurídicos de las contestaciones de la demanda, para el despacho, el litigio en el presente asunto se contrae a los siguientes aspectos:*
>
> *(i) ¿Hubo inconsistencias en el número de votantes al comparar los formularios electorales?*
> *(ii) ¿Está demostrada la suplantación de electores?*
> *(iii) ¿Está probada la falsedad en los formularios E – 10, E – 11, E – 14 y E – 24?*
> *(iv) ¿La firma de los sufragantes en el formulario E – 11 en un requisito para la validez del voto?*
> *(v) ¿De hallarse irregularidades, tienen la capacidad de alterar el resultado electoral?*
> *(vi) Con base en todo lo anterior, determinar si es procedente o no la declaratoria de nulidad del acto que declaró la elección del señor Walberto Ayala Goenaga, como alcalde del municipio de Piojó (Atlántico), periodo constitucional 2024 – 2027. O, por el contrario, si el acto acusado conserva el atributo de la presunción de legalidad; según la carga argumentativa de la contestación de la demanda.*"

5.1 LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA PASIVA DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Sobre la intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil en procesos incoados a través del medio de control de nulidad electoral, la Sala Electoral del Consejo de Estado[2], ha precisado:

> "*(…) en anteriores pronunciamientos de la Sala[3], se ha abordado el problema jurídico de determinar si esta entidad en calidad de autoridad interviniente en la adopción de*

[2] C.P. Rocío Araújo Oñate, auto del 30 de octubre de 2020, radicación 11001-03-28-000-2020-00034-00, demandante: Helmer Ramiro Silva Rodríguez, demandado: Juan Guillermo Zuluaga Cardona.
[3] Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto del 7 de mayo de 2015. Expedientes acumulados: 11001 03 28000 2014 00057-00 y 11001 03 28000 2014 00083-00. Magistrada ponente: Susana Buitrago Valencia. Esta postura fue reiterada por la Sección en el pronunciamiento del 2 de junio de 2016, dictado en el expediente 25000-23-41-000-2015-02418-01, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate, en el que se indicó: *"En los anteriores términos debe concluirse que **la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la formación de los actos objeto de censura es meramente formal**, por ende, se debe declarar como probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva."* (Destacado por la Sala)
En idéntico sentido, el ponente de esta providencia, mediante auto del 21 de enero de 2019, proferido en la audiencia inicial llevada a cabo en el trámite del proceso 11001-03-28-000-2018-00613-00, expuso: *"Es clara la norma en señalar **la competencia que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil** en materia de inscripción de candidaturas, la cual **no incluye la revisión de causales subjetivas de nulidad electoral, salvo en lo que se refiere a la verificación que quienes participen en consultas de carácter popular o internas de un partido, movimiento político o agrupación política no se inscriban por otro diferente en el mismo proceso electoral o se pretenda la inscripción de uno diferente al seleccionado mediante dicho mecanismo**. Todas estas razones conllevan a concluir que la Registraduría Nacional del Estado Civil, para este caso en concreto, **cumple funciones de verificación formal de requisitos** para la inscripción de las candidaturas y, por esta circunstancia**, en esta clase de procesos actúa únicamente en calidad de autoridad que expidió el acto**. Por lo tanto, **en cabeza de dicho órgano no reposa la facultad de estudiar la legalidad de la inscripción de una candidatura** por inhabilidad y, menos aún, revocarla en caso que se compruebe la materialización de la irregularidad. En tales condiciones, se declara*

> *actos electorales, debe ser vinculada o no en los procesos originados en el ejercicio de la acción de nulidad electoral, de conformidad con el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011[4].*
>
> *108. La línea de la Sección ha sido la de distinguir la naturaleza del vicio por el cual se acusa la legalidad del acto[5], dado que la relevancia de la intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la adopción de los actos electorales objeto del control de legalidad varía según la naturaleza de los cargos formulados en la demanda. Por lo anterior, la Sala Electoral ha concluido que, si la causal de nulidad alegada en la demanda no tiene conexidad directa con la labor de la Registraduría, la excepción de falta de legitimación debe declararse probada.*

En el *sub – lite*, dado que los cargos de nulidad se sustentan en causales objetivas, entre ellas la falsedad en los formularios electorales, a la Registraduría Nacional del Estado Civil le asiste interés jurídico en este proceso, razón por la cual no prospera el medio exceptivo propuesto.

5.2 MATERIAL PROBATORIO

En el expediente milita el siguiente acervo probatorio:

5.2.1 Formularios E – 10, E – 11, E – 12, E – 14, E – 24 ALC, E – 26 ALC, E – 27 y archivo E – 24 TXT o en archivo plano.

5.2.2 Reclamaciones presentadas por el abogado Víctor Arturo Polo Sanmiguel, dirigidas a la Comisión Escrutadora Municipal de Piojó (Atlántico), sin constancia de radicación.

5.2.3 Declaraciones extraprocesales escritas de varios ciudadanos, quienes indicaron irregularidades al momento de votar.

5.2.4 Oficio expedido el 17 de noviembre de 2023 por la Registraduría Nacional del Estado Civil, dirigido al abogado Víctor Arturo Polo Sanmiguel, apoderado del señor Walberto Ayala, en respuesta a un derecho de petición, en el cual se negó el suministro de los formularios E – 11.

---

probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil." (Destacado por la Sala)

[4] Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto del 2 de abril de 2019. Expedientes acumulados: 11001-03-28-000-2018-00106-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00116-00). M. P. Alberto Yepes Barreiro.

[5] Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto de unificación del 6 de noviembre de 2014. Expediente 11001-03-28-000-2014-00065-00. M. P. Alberto Yepes Barreiro.

5.2.5 Resolución No. 005 adiada 05 de octubre de 2023, por la cual se nombraron los jurados de votación en el municipio de Piojó (Atlántico), para las elecciones territoriales de las elecciones del 29 de octubre de 2023.

5.2.6 Resolución No. 0006 calendada 19 de octubre de 2023, a través de la cual se modificó la resolución de nombramiento de los jurados de votación en el municipio de Piojó (Atlántico).

5.2.7 Acta de escrutinio municipal de Piojó (Atlántico), fechada 07 de noviembre de 2023.

5.2.8 Escritos presentados por 24 ciudadanos, en los cuales manifestaron que no fueron suplantados y que ejercieron su voto de manera legal y voluntaria.

5.2.9 Certificación expedida el 30 de octubre de 2024 por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el siguiente contenido:

> "*Que consultado el archivo de gestión electoral de la Delegación Departamental se constató que, para las elecciones de Congreso de la República, realizadas en el año 2022, la Gerencia de Informática y la Registraduría Delegada en Asuntos Electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, asignaron biometría en los municipios de Barranquilla, Malambo, Puerto Colombia, Sabanalarga, Santo Tomas y Soledad, conforme a la malla adjunta a esta certificación.*
>
> *El resto de los municipios de esta circunscripción electoral no tuvo biometría."*

5.2.10 Archivo en Excel que contiene los cotejos dactiloscópicos realizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, sobre los formularios E – 11.

5.3 CASO CONCRETO – ANALÍSIS DE LOS CARGOS DE NULIDAD

5.3.1 Inconsistencias en el número de votantes / Falsedad de los documentos electorales / Boletines electorales

En los fundamentos fácticos del escrito genitor, la parte actora indicó que, de los 11 boletines informativos que precedieron los escrutinios, 10 coincidieron con los formularios E – 14 ALC, pues el señor Ayala Goenaga tenía una ventaja de 06 votos

sobre el señor Tejera González; sin embargo, el último terminó con 94 sufragios adicionales al primero.

Al respecto, la colegiatura observa que la parte actora no anexó los referidos boletines electorales; pese a ello, la jurisprudencia ha señalado que, los aludidos boletines resultados del pre - conteo no son documentos electorales que definan una elección, razón por la cual mal podrían afectar la validez de los actos de elección[6]:

> "*84. En este caso, el accionante aduce que las falsedades recaen en la información contenida en los boletines y avances que dio a conocer la Registraduría, atinentes a la elección acusada, en tanto, a su juicio, dan cuenta de información contradictoria, de manera tal que un aspecto sustancial a considerar, desde la perspectiva de la aludida causal de nulidad, es si dicha documentación es fundamento del acto electoral, asunto sobre el que la Sala responde de manera negativa por las siguientes razones.*
>
> *85. Al revisar los aludidos boletines y avances, se observa que corresponden a la información que la RNEC dio a conocer a la ciudadanía general, relativa a la consolidación* ***preliminar*** *de las votaciones frente a la jornada electoral que se llevó a cabo el 29 de octubre de 2023, actividad que se ha denominado «preconteo».*
>
> *86. En efecto, los artículos 155 y 156 del Decreto 2241 del 15 de julio de 1986 (Código Electoral), establecen frente a esa herramienta que, una vez se cierran las urnas, el día de las elecciones y por el medio más rápido posible, se le informe a la Registraduría el resultado que hubieren obtenido los distintos candidatos en el correspondiente certamen, a saber:*
> *(…)*
> *87. El propósito de las disposiciones antes señaladas, es que la RNEC, a partir de la información que va consolidando, le informe de manera inmediata y* ***preliminar*** *a la ciudadanía los resultados que va arrojando el escrutinio en su etapa* ***inicial****, en consonancia con los principios de publicidad y transparencia de la información, para que aquélla tenga un primer acercamiento y/o seguimiento a lo sucedido en el certamen electoral, lo que constituye, junto con los demás mecanismos, una forma de garantizar el control del proceso democrático y de procurar su legitimidad y credibilidad.*
>
> *88. Vale la pena precisar, que desde que fue establecido el preconteo a la actualidad, las formas de trasmitir la información han variado, teniendo en cuenta que el uso de las nuevas tecnologías permite la difusión de los resultados electorales de manera más efectiva, inmediata y masiva, por ejemplo, a través de los canales de radio y televisión, página web, aplicaciones, redes sociales, entre otros.*
>
> *89. Es importante recordar que de conformidad con el artículo 41 de la Ley 1475 de 2011, la revisión y consolidación de la votación inicia el mismo día de la votación, a partir del cierre de las urnas, y que dicha actividad se realiza «con*

[6] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Gloria María Gómez Montoya, sentencia del 31 de octubre de 2024, radicación 11001-03-28-000-2024-00037-00, demandante: Josimar Darío Conde Camargo, demandado: Erasmo Elías Zuleta Bechara.

base en las actas de escrutinio de mesa», esto es, los formularios E-14, en los que los jurados de votación consignan los resultados de los sufragios obtenidos por las agrupaciones y candidatos, los votos en blanco, nulos y no marcados.

90. Una de las versiones[7] de dicho formulario es E-14 transmisión, que es la base del preconteo, pues a partir de este se le suministra la información a la Registraduría para que la consolide y la de a conocer de manera inmediata y preliminar a la ciudadanía.

*91. A lo largo de las anteriores consideraciones se ha precisado que el reporte de la votación que realiza la Registraduría es **preliminar**, comoquiera que responde a la información inicial que recibe y consolida del escrutinio, que entretanto continua su curso normal ante las distintas comisiones, que son las que declaran formalmente el resultado de los comicios, previo estudio y resolución de las reclamaciones, peticiones de saneamiento, recursos y demás solicitudes que se pueden presentar, en virtud de las cuales la información que inicialmente fue reportada en los formularios E-14 puede variar.*

92. A luz de lo referido, se tiene que la información que reporta la Registraduría Nacional del Estado Civil en la etapa denominada preconteo, aunque es relevante en la medida que da a conocer a todos los actores del proceso democrático los datos que se recopilan en la etapa inicial de los escrutinios, concretamente, los suministrados por los jurados de votación, no corresponde a la consolidación oficial, definitiva y depurada de la voluntad electoral que debe ser sometida a verificación de los escrutadores, por tanto, no es uno de los insumos que tienen en cuenta las comisiones para adoptar su decisión.

93. Lo expuesto, porque las comisiones escrutadoras debido al acceso directo que tienen de la totalidad del material electoral, son las legalmente facultadas para consolidar en el marco de sus respectivas competencias, la votación, resolver y revisar las distintas situaciones que pongan en tela de juicio la verdad electoral y declarar definitivamente la misma[8], tarea que desempeñan de manera independiente a la labor informativa que realiza la RNEC en virtud del preconteo, a través de avance o boletines.

*94. En consonancia con lo anterior, la Resolución 1706 del 8 de mayo de 2019 del CNE, «por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la transparencia de los Escrutinios, el uso eficiente de los recursos públicos destinados al proceso electoral», en el parágrafo 2° de su artículo 2 indica que «los boletines expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, durante el denominado preconteo, no son de carácter vinculante y tienen mero carácter informativo, por lo que **no pueden considerarse como documentos electorales que definan una elección**» (se destaca).*

95. En ese orden de ideas, si la información que da a conocer la Registraduría en la etapa de preconteo, a través de avances y boletines, no es insumo para que se declaren los resultados de un certamen electoral, desde la perspectiva de la causal prevista en el numeral 3° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011,

[7] Que corresponden al de claveros, delegados y transmisión. Sobre los ejemplares del formulario E-14 esta Sección ha destacado: «Así, el de claveros sirve de sustento al escrutinio zonal, auxiliar o municipal de primer nivel; el de delegados se digitaliza y publica en la página web de la RNEC, y el de transmisión es la base del preconteo y se entrega a los testigos electorales que lo soliciten para su control». Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 29 de abril de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2018-00106-00 (acumulado). Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de julio de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 76001-23-33-000-2020-00017-01.
[8] Artículos 58 – 191 del Código Electoral; 7 y 8 de la Ley 163 de 1994; 41-44 de la Ley 1475 de 2011.

> *las eventuales circunstancias de falsedad que contengan aquéllos,* ***no tendrían la virtualidad de afectar la validez de los actos de elección****.*
>
> *96. Lo anterior no significa que las posibles inconsistencias en los reportes que realice la RNEC carezcan de importancia, en consideración a que la información que se reporta debe corresponder a la suministrada por los jurados de votación, por lo que su divulgación hace parte de las medidas de transparencia de los escrutinios de cara al control ciudadano, e inclusive, que contribuye a la legitimidad de los mismos.*
>
> *97. Precisamente, la importancia de la divulgación preliminar de la voluntad electoral, es que a partir de ella la ciudadanía podría identificar circunstancias eventualmente constitutivas de irregularidades en el proceso de escrutinio, situaciones sobre las cuales podría profundizarse a efectos de establecer posibles errores en aquél, desde luego, sin perder de vista que los reportes de la RNEC son meramente informativos, no vinculantes, por lo que para efectos de emprender mecanismos de control político, resultaría necesario verificar en qué medida aquéllos coinciden o no con la información que sí hizo parte del sustento de los actos electorales.*
>
> *98. Por ejemplo, la información divulgada en el preconteo podría brindar una alerta para que los testigos electorales, candidatos o colectividades, para que acudan ante los jurados de votación y comisiones escrutadoras y revisen el material electoral que constituye el fundamento del acto electoral, y a partir de él realicen las respectivas reclamaciones y/o peticiones si identifican alguna irregularidad.*
>
> *99. Lo señalado en precedencia resulta suficiente para negar la prosperidad del cargo.*" (Negrillas del texto original)

El tribunal prohíja el anterior criterio y, por tanto, no prospera el cargo.

5.3.2 Suplantación de electores / firma del sufragante como requisito de validez del voto / falsedad de los documentos electorales

La aludida causal de nulidad, ha si sido estudiada por la jurisprudencia[9], así:

> "*95. La suplantación de electores se enmarca en la causal de nulidad electoral consagrada en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 relativa a que los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad o falsos, con el fin último de mutar el resultado del certamen electoral.*
>
> *96. Este fenómeno se configura cuando i) una persona deposita su voto en nombre de otra, ii) los jurados de votación diligencian las casillas del E-11 simulando que la persona allí registrada se acercó a ejercer su derecho al voto, o, iii) cuando en el formulario E-11 se registra como votante a una persona cuyo cupo numérico no se encuentra vigente por haber pertenecido a una persona fallecida.*

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Gloría María Gómez Montoya, sentencia del 06 de febrero de 2025, radicación: 27001-23-33-000-2023-00140-01, demandante: Jasson Yovanny Córdoba Moreno, demandado: Ana Milena Hinojoso.

(…)
98. Nótese que, en el caso de la suplantación, los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad, pues en ellos reposa información que no se encuentra conforme con la realidad, porque quien aparece ejerciendo el derecho al voto, no era el que legalmente podía ejercerlo.

99. Muestra de lo anteriormente señalado, es que en el registro de votantes o formulario E-11 aparecerá un número de sufragantes que dista de la verdad, dado que, en realidad, no comparecieron a ejercer su derecho todas aquellas personas que aparecen en éste como votantes, materializándose la alteración de los resultados, debido a que en el escrutinio se contabilizarán votos que no fueron depositados en las urnas por el titular del derecho, lo cual se traduce en marcaciones espurias que van a ser sumadas en el acta E-14 y posteriormente en los formularios E-24 y E-26, siendo éste último en el que consta la declaratoria de la elección.

100. Para ser estudiada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esta causal de anulación debe cumplir con los siguientes requisitos, con miras a lograr que el cargo así planteado respete el principio de especificidad que irradia el deber que debe cumplir quien pretende un pronunciamiento de fondo frente a éstas. Al respecto se debe tener en cuenta[10]:

> *«No obstante, para que el cargo de suplantación de electores se considere debidamente formulado, es necesario no sólo que el demandante suministre la zona, el puesto y la mesa donde la irregularidad tuvo ocurrencia,* ***sino que es imprescindible que individualice a los presuntos suplantados identificándolos con su cédula de ciudadanía y señale quienes figuran como suplantadores mediante la indicación de sus nombres y apellidos****. Lo anterior, por cuanto para establecer la veracidad de esa irregularidad y si es constitutiva de falsedad,* ***se examina si existe inconsistencia entre el nombre que aparece consignado en el formulario E-11 y el del titular de la cédula que figura en el Archivo Nacional de Identificación (ANI) o con el censo electoral.***
>
> ***Ha sido reiterada la tesis según la cual para deducir la falsedad de un registro por inconsistencia entre el nombre registrado en el formulario E-11 y el nombre del titular de la cédula de ciudadanía, es necesario analizar individualmente cada situación planteada en la demanda para determinar si realmente se trata de un caso de fraude, o por el contrario, la equivocación es atribuible a un error de los jurados de votación.***
>
> *Sobre el tema anotado, la jurisprudencia de la Sala[11] ha sostenido lo siguiente:*
>
> *"**La determinación del cargo de suplantación electoral***
>
> *La determinación de los hechos en que consiste la suplantación de electores implica el señalamiento de las circunstancias de tiempo, modo, lugar y personas que en ella incurrieron. Para ello debe individualizarse a los presuntos suplantadores y suplantados por sus nombres, números de cédula*

[10] Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 29 de agosto de 2009, C.P: Susana Buitrago Valencia, radicado No. 44001-23- 31-000-2007-00246-01.
[11] Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 24 de noviembre de 200505, Exp. N° 3851.

> *u otra característica y debe señalarse además la zona, el puesto y la mesa donde ocurrió.» Negrillas fuera de texto.*
>
> *101. En conclusión, sólo procederá el estudio de fondo de los cargos referentes a la modalidad de falsedad por suplantación de electores, cuando exista determinación de esta al momento de presentación de la demanda, lo anterior, debido a que al ser esta jurisdicción de carácter rogado, le impide al Juez Electoral, entrar a subsanar las omisiones probatorias de las partes, o peor aún asumir de oficio estudios frente a registros que no fueron propuestos por los sujetos procesales.*
>
> *102. Para finalizar, resulta pertinente aclarar que no toda irregularidad puede ser entendida como suplantación, es así como en el trascurso del proceso de elección, los jurados cometen errores al momento de diligenciar el E-11 tal y como puede ser: i) que equivocan la casilla en la que se debe escribir el nombre del votante, ii) al digitar el nombre del votante no se hace en debida forma ya que se modifica su orden o por variación de alguno de ellos, iii) trastocan el orden del número de cédula y, iv) se detalla en dos casillas el mismo nombre pero se deja la salvedad.*
>
> *103. Por manera que, no todo error en el diligenciamiento del registro de votantes, debe ser tenido como una irregularidad configuradora de la causal de nulidad consagrada en el numeral 3 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, dado que al ser una actuación humana puede estar precedida de inconsistencias que son claramente identificables como tal por no tener como finalidad adulterar los resultados de la mesa.*" (Negrillas originales)

Pese a la exigencia de especificidad en el cargo de suplantación electoral, en este caso el tribunal morigeró esos requisitos teniendo en cuenta la dificultad que tuvo la parte actora para acceder a los formularios E – 11, aspecto sobre el cual se ha analizado[12]:

> *"60. De otra parte, si bien el accionante pretende excusar la falta de concreción en la estructuración del cargo, en que no le fue otorgado el acceso a los formularios E-11, para la Sección no ha sido desconocida la problemática actual frente a la dificultad de acceso a ellos, dado su diseño, en el cual, se implementó una casilla para que los ciudadanos que sufraguen dejen una impresión de su huella dactilar.*
>
> *61. La inclusión de dicho elemento, hace que aquel contenga datos que a la luz de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 sean reservados[13] por tener la connotación de sensibles[14] y en razón a ello, no se encuentren a disposición de los ciudadanos en general.*

[12] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Gloria María Gómez Montoya, sentencia del 04 de julio de 2024, radicación: 19001-23-33-000-2024-00005-02, demandante: Cristian Camilo Acosta Solarte, demandado: Óscar Yamit Guachetá Arrubla, como alcalde del municipio de Morales (Cauca), periodo 2024-2027.
[13] **Artículo 6°. Tratamiento de datos sensibles.** Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles "Código Electoral, artículo 213. Toda persona tiene derecho a que la Registraduría le informe sobre el número, lugar y fecha de expedición de documentos de identidad pertenecientes a terceros.
Tienen carácter reservado las informaciones que reposen en los archivos de la Registraduría **referentes a la identidad de las personas**, como son sus datos biográficos, su filiación y **fórmula dactiloscópica**. De la información reservada sólo podrá hacerse uso por orden de autoridad competente.
[14] **Artículo 5°. Datos sensibles.** Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de

62. Por ello la Sala a propósito de la anterior exigencia evaluó su razonabilidad y proporcionalidad y determinó hasta qué punto las cargas que se vienen exigiendo resultan asumibles por los ciudadanos que deciden acudir a la jurisdicción. Al respecto se indicó lo siguiente[15]:

«260. Piénsese en primer lugar, respecto de la presunta existencia de suplantadores, que el formulario E-11, que en principio contiene la prueba de dicha irregularidad, por registrar los datos biométricos de quienes acuden a las urnas, es de carácter reservado; de manera tal que la ciudadanía que pretende ejercer control sobre quiénes acudieron a las urnas, desde el inicio debe enfrentarse a restricciones en el acceso a la información. (…)

263. Ello de por sí podría constituir una prueba de difícil consecución para poder sustentar el cargo, por lo menos para el momento en que se presenta la demanda, que es el instante en el que se ha exigido identificar los presuntos suplantadores o suplantados, a menos que con antelación se permita el acceso restringido a dicha información. (…)

265. Por ello, podría resultar imposible al actor cumplir con la carga que se le ha impuesto jurisprudencialmente de identificar al suplantador desde la presentación de la demanda, que por excelencia es el instante en el que debe formularse de manera integral el motivo de inconformidad, salvo que se prevean mecanismos eficaces que le permitan tener conocimiento de la identidad de todos los involucrados en la conducta de suplantación, con las debidas restricciones en aras de garantizar la naturaleza sensible de los datos, particularmente de los biométricos.

266. Es más, casos como el de autos revelan que la RNEC en virtud del carácter reservado de los formularios E-11, al parecer niega sin excepción el acceso a la documentación a los ciudadanos que la requieren directamente, por lo que sólo la pueden conocer válidamente durante la etapa de pruebas en el proceso judicial, por lo que materialmente con el libelo introductorio no puede estructurar el cargo, debido a que no han tenido acceso a los elementos de juicio que le permitiría identificar quiénes fueron los suplantados y los suplantadores, información que vale la pena resaltar, para su consecución y análisis se tiene un corto periodo, en consideración al plazo de 30 días legalmente previsto para acudir a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad electoral[16].

267. De otra parte, ante la anterior situación tampoco es recibo que como opción se permita alegar el referido motivo de inconformidad de manera clara, concreta y precisa durante o finalizada la etapa probatoria, bajo el argumento de que sólo con las pruebas decretadas puede identificarse los suplantadores y suplantados, pues ello significaría que mucho tiempo después de trabada la litis la parte demandada puede conocer los motivos de inconformidad que se aducen contra la elección enjuiciada, e inclusive, aceptar la formulación cargos luego de vencido el término de caducidad del medio de control de nulidad electoral, por lo que resultaría una alternativa que atentaría contra el derecho a la defensa y los fines que se persiguen al establecer un término

---

derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual **y los datos biométricos**.

[15] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 30 de agosto de 2023, M.P: Rocío Araújo Oñate, Radicado 11001-03-28-000-2022-00261-00 acumulado.

[16] Artículo 164, numeral 2, literal a) de la Ley 1437 de 2011.

corto y perentorio para acudir a la jurisdicción cuando se busca cuestionar los actos de nombramiento, elección y/o llamamiento».

63. Como se puede advertir, la Sala tiene en cuenta las vicisitudes que en materia electoral se presentan al momento de estructurar el presente cargo por falsedad (suplantación), partiendo de la reserva que frente a algunos elementos presenta el formulario E-11.

64. No obstante, no ha relevado al demandante de la carga de especificar la zona, el puesto, la mesa y como en este caso, el registro en donde ocurrió la suplantación, lo anterior por cuanto, se rompería el principio de justicia rogada.

65. Piénsese en una sola mesa, que tiene un potencial de votantes aproximado de 350 ciudadanos. Es decir, en un puesto de votación con 5 mesas, correspondería cotejar al menos 1750 registros en donde sería el juez el que buscaría cuál de todos ellos es apócrifo.

66. En esa medida, si el ejemplo arriba anunciado lo llevamos al cargo de suplantación, como el que pretende el actor se analice en este asunto, donde anuncia se presentó el vicio aludido en 20 mesas de votación, tendría el juez electoral que buscar en un aproximado de 7000 personas, si efectivamente existió algún suplantado.

67. De lo anterior se puede extraer, que el accionante solo lograría la concreción de su motivo de inconformidad finalizada la etapa probatoria, bajo el argumento que hasta esa fase del proceso pudo identificar los suplantadores y suplantados, lo que significaría que después de trabada la litis y vencido el término procesal para contestar la demanda, el extremo pasivo, pueda realmente conocer los motivos de inconformidad contra su elección.

68. Por esto y en consideración a la libertad probatoria que tiene las partes, el demandante puede, en aras de identificar al suplantado i) conforme el censo que se publica, determinar si por ejemplo en él se incluyeron personas fallecidas, y si estas aparecen como sufragantes en la elección; ii) las declaraciones de ciudadanos que al momento de votar se les impidió su derecho por existir un registro previo; iv) la doble votación de jurados de mesa, entre otras muchas circunstancias que permitirían al juez electoral un grado de concreción que le permita estudiar el cargo, garantizando el acceso a la administración de justicia del demandado y el derecho de defensa del demandante.

69. Por esos motivos, no se encuentra como suficiente la razón dada por el actor, para omitir los datos necesarios en su demanda y tener formulado en debida forma el cargo de suplantación de electores.

70. Con todo, la Sala como juez garante de la trasparencia en los comicios electorales, encuentra la necesidad de establecer canales efectivos de acceso a la información por parte de la ciudadanía que pretende denunciar irregularidades en el trámite de elección, concretamente por presuntos hechos de suplantación.

71. Por ello, para casos como estos, cuando un ciudadano o una organización que pretenda vigilar la transparencia a los procesos electorales requiera alguna información que pueda contener datos sensibles, la Registraduría Nacional del

Estado Civil, puede contemplar mecanismos que permitan el acceso a ella guardando la reserva de los elementos que tengan esa característica, como por ejemplo ocultando ese espacio del formulario.

72. Así las cosas, la Organización Electoral podrá entregar del E-11, la información que no tenga el carácter de sensible en medios físicos o magnéticos, en formatos de datos abiertos, con el fin de materializar el derecho fundamental de todo ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley (art. 40.6 de la CP) garantizando, a su vez, el deber de mantener la reserva de los datos biográficos.

73. Por último, se recuerda que el Consejo Nacional Electoral, a través de la Resolución 1706 de 2019, le ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, disponer de todas las medidas logísticas y administrativas para publicar, una vez concluido el escrutinio de mesa, las imágenes, entre otros, de los formularios E 11.

74. Por las razones expuestas, la Sección Quinta del Consejo de Estado, exhortará a la Organización Electoral, para que implemente los mecanismos necesarios para garantizar el acceso a los ciudadanos de la información que reposa en los formularios E-11 preservando la reserva que sobre algunos de sus datos exista, a la luz de la Ley 1581 de 2012 y sus normas reglamentarias, ello, se reitera, en aras de dotar de transparencia los procesos electorales.

75. Para ello, se requerirá su implementación gradual a partir de las elecciones atípicas que surjan y que deba realizar la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el marco de la selección de mandatarios locales, ello con el fin que en los comicios del Congreso de la República y en lo sucesivo, se garantice la presente medida de transparencia en la totalidad de las mesas del territorio nacional.

76. A su turno, el Consejo Nacional Electoral, en uso de sus facultades de vigilancia y control, deberá verificar la implementación de estas medidas para futuros procesos electorales."

Inicialmente, la parte actora indicó que fueron suplantados los siguientes ciudadanos:

Zona	Puesto	Mesa	# E – 10	Cedula	Nombre	Resultado dactiloscopia
0	00	3	53	7422009	Roberto Enrique Utria García (ver casilla 54 del formulario E-11)	Imposible cotejo técnico (nombres no corresponde con C.C.)
0	00	7	163	1007132384	María Pérez Escobar	Imposible cotejo técnico
0	00	8	240	1044801020	Andrés Felipe Molina Ripoll	Imposible cotejo técnico
0	00	9	177	1044801993	Ángela Jiménez Muriel (ver observaciones del formulario E – 11)	Imposible cotejo técnico
99	01	1	320	1002047177	Diana Dalila Pérez Tovar	Imposible cotejo técnico
99	09	2	179	22562316	Gregoria Molinares Ayala (ver observaciones del formulario E – 11)	Imposible cotejo técnico
99	09	3	181	72305642	Carlos Llinás Solano	No corresponde huella con C.C. y nombres no corresponde con C.C

De tres (03) de esas personas, con la demanda fueron anexadas declaraciones extraprocesales con el siguiente contenido:

Nombre	Resultado dactiloscopia
Andrés Felipe Molina Ripoll	"*(…) al momento de verificar los datos que hacen los jurados me percato que ya habían firmado por mí, colocaron huella y colocaron "no firma", hago la respectiva reclamación y me ponen a firmar en la parte de abajo, deposito mi voto en la urna y regreso y me dicen que eso era sólo un requisito para el conteo (…)*"
Ángela Jiménez Muriel	"*(…) entrego mi documento y los jurados se miran las caras revisan mi número de documento y susurran pregunto qué pasa y me dice que ya he votado yo indico que no me iba hasta que votara y uno de ellos me indicó que me hicieran una observación en un papel me hacen firmar en una hoja en blanco y proceden a darme los tarjetones y voto y me entregan el certificado (…) los jurados se miran la cara y no dicen el motivo por qué está resaltado mi documento (…)*"
Carlos Llinás Solano	"*(…) depósito los tarjetones marcados en la urna, de regreso a la mesa de jurado solicitó mi cédula, cuando voy a firmar me doy cuenta que la casilla de la huella ya está utilizada una huella previamente que no es la mía y no pude colocar mi huella quedando en ella la huella de otra persona (…) el jurado me dijo que se habían equivocado y por ende no coloque mi huella (…) decido firmar la casilla que me corresponde según la identificación de la cédula, con una huella que no es la mía porque los jurados no dieron solución (…)*"

Importa destacar que, en la aclaración al cotejo dactiloscópico, la Registraduría Nacional del Estado Civil puntualizó:

> "*De conformidad con el auto judicial de expediente 08001-23-33-000-2024-00031-00-H, y en atención al requerimiento formulado por el Tribunal Administrativo del Atlántico a la Registraduría Nacional del Estado Civil, se remite y se realiza la explicación en relación a los conceptos utilizados en el informe de cotejo dactiloscópico.*
>
> *En el contexto de la dactiloscopia forense, se entiende por reseña dubitada aquella impresión dactilar cuya autenticidad o correspondencia se encuentra en discusión o análisis, generalmente obtenida de documentos, formularios o soportes cuya validez se pretende verificar. Por su parte, la reseña indubitada es aquella impresión dactilar cuya autenticidad está plenamente acreditada, usualmente registrada en bases oficiales como la de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que sirve como patrón de comparación para efectos del cotejo técnico.*
>
> *En lo relacionado a la descripción de los conceptos técnicos empleados en los cotejos dactiloscópicos, se describe a continuación.*
>
> *a) Imposibilidad de cotejo técnico:*

Este concepto se aplica cuando la reseña dubitada (huella objeto de análisis) no cumple con los estándares mínimos de calidad técnica requeridos para efectuar un cotejo confiable, y/o cuando la reseña indubitada (almacenada en la base de datos de la RNEC) presenta deficiencias que imposibilitan su comparación.

b) No registra reseña dactilar:

Se refiere a la ausencia de la reseña dubitada en el expediente o en los documentos remitidos para análisis, lo cual impide la realización del cotejo técnico por falta de material comparativo.

c) Imposibilidad de cotejo técnico (sin observación adicional):

Corresponde a los casos en los que, sin necesidad de observar inconsistencias nominales, la calidad técnica de las impresiones dactilares (ya sea dubitadas o indubitadas) no permite realizar un cotejo válido conforme a los protocolos periciales establecidos.

d) No corresponde huella con C.C. y nombres no corresponden con C.C.:

Este concepto se aplica cuando la huella dubitada no coincide con ninguno de los diez dactilogramas registrados en la base de datos de la RNEC para la cédula de ciudadanía reportada. Adicionalmente, se verifica que los datos biográficos (nombres y apellidos) suministrados no corresponden con los registrados oficialmente en dicha base de datos.

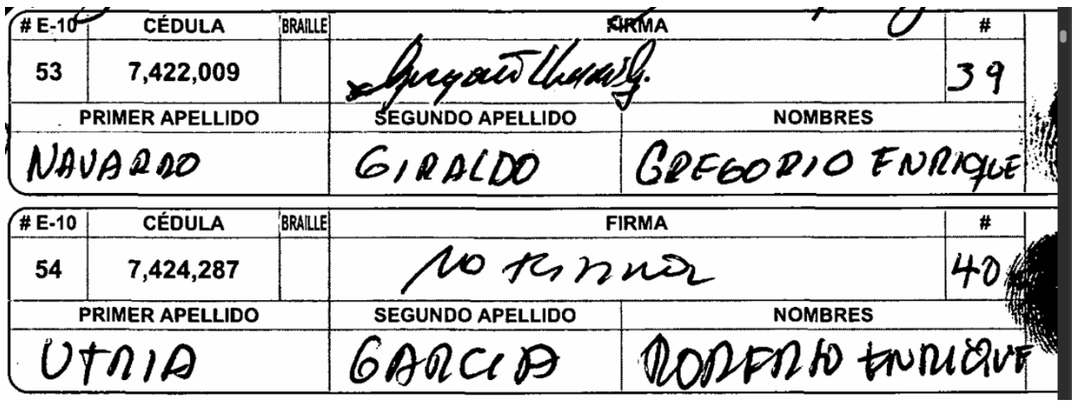
e) Cotejo técnico positivo ("Ok cotejo técnico"):

Se establece cuando, tras el análisis técnico, se determina que la huella dubitada corresponde plenamente con la reseña indubitada registrada en la base de datos de la RNEC, confirmando la identidad del ciudadano evaluado."

Precisado lo anterior, se procederá a analizar cada uno de esos casos.

En cuanto al señor Roberto Enrique Utria García, se observa que en los formularios E – 10 y E – 11 le correspondió la casilla # 53; sin embargo, en ese espacio del E - 11 se consignó el nombre, firma y huella[17] del señor Gregorio Enrique Navarro Giraldo, a quien realmente le correspondía la casilla # 54, en la cual, a la vez se visualiza el nombre del señor Utria García, la leyenda "*no firma*" y la huella. Es decir, la información de registró de manera intercambiada, pues en los sitios en cuales debían diligenciarse los datos del uno, en realidad fueron registrados los datos del otro, y viceversa, como se muestra a continuación:

[17] La huella se muestra incompleta por ser información biométrica reservada.



# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
53	7,422,009			39

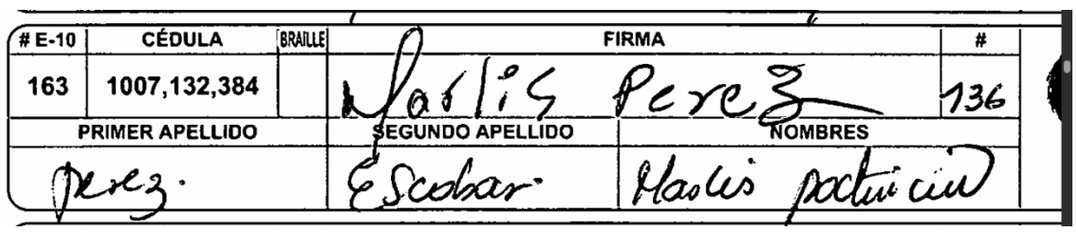
PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
NAVARRO	GIRALDO	GREGORIO ENRIQUE

# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
54	7,424,287		NO FIRMA	40

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
UTRIA	GARCIA	RODRIGO ENRIQUE

Pese a que en el acápite de observaciones del formulario E – 11 no se dijo nada al respecto, la circunstancia de haberse intercambiado los datos de diligenciamiento per – se no acredita la suplantación, en tanto bien pudo tratarse de un error de los jurados de votación al momento del registro, máxime que no fue posible realizar el cotejo dactiloscópico por la causal "*nombres no corresponde con C.C.*", lo cual podría explicarse en el aludido trocamiento.

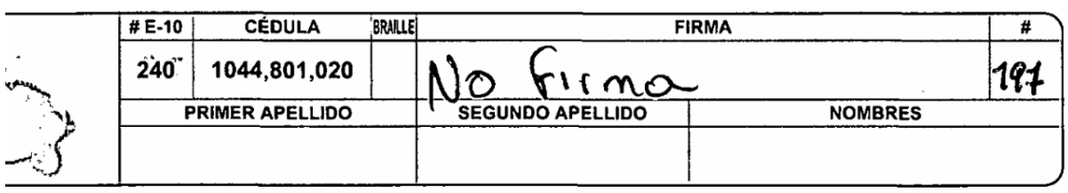
En la señora María Pérez Escobar, se visualiza que su nombre correcto es Marlis Patricia Pérez Escobar y fue registrada su firma y huella sin novedad alguna:



# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
163	1007,132,384		Marlis Perez	136

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
Perez.	Escobar.	Marlis patricia

Con relación al señor Andrés Felipe Molina Ripoll, se observa así el formulario E – 11:



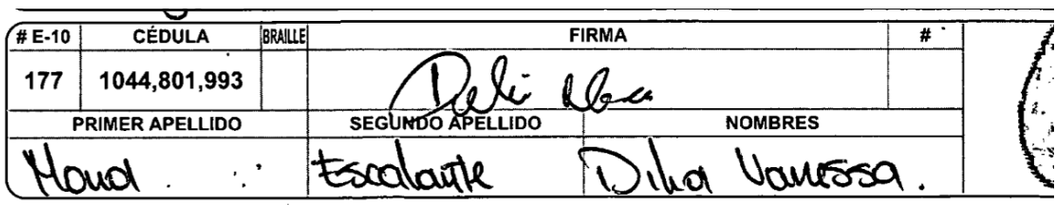
# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
240	1044,801,020		No Firma	197

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES

En la declaración extraprocesal aportada con la demanda, el señor Molina Ripoll indicó que la huella y la leyenda "*no firma*" ya estaban cuando ejerció su derecho al sufragio y que no correspondían a sus datos; sin embargo, en el expediente no milita probanza que respalde esa afirmación.

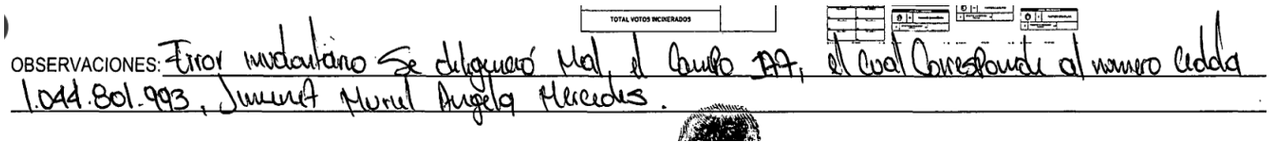
Cabe resaltar que, en el introductorio se pidió como prueba, el testimonio del señor Molina Ripoll; empero, como ese no es el medio idóneo que demostrar la suplantación, en su lugar se ordenó el dictamen pericial que dio origen al pluricitado cotejo dactiloscópico que, en el caso analizado arrojó el resultado "*Imposible cotejo técnico*"; por tanto, no hay plena prueba de la alegada suplantación.

Respecto a la señora Ángela Jiménez Muriel, le correspondió la casilla 177 en el formulario E – 11, en cual se visualizan datos de otra persona:



# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
177	1044,801,993			
PRIMER APELLIDO		SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES	
Maud		Escalante	Dilia Vanessa.	

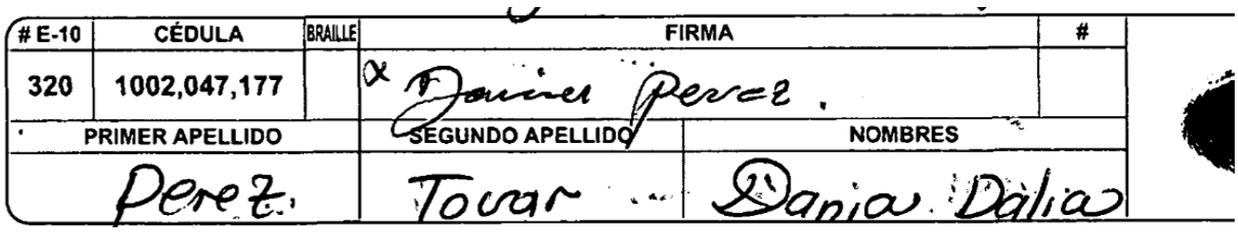
No obstante, en el campo de observaciones, se observa la leyenda "*Error involuntario se diligenció mal el campo 177, el cual corresponde el número cédula 1.044.801.993, Jiménez Muriel Ángela Mercedes*", así:



OBSERVACIONES: Error involuntario Se diligenció Mal el Campo 177, el Cual Corresponde al numero Cedula 1.044.801.993, Jimenez Muriel Angela Mercedes.

La salvedad guarda coherencia con la declaración extraprocesal aportada con el libelo originario, precisamente sobre la observación dejada respecto del error en el diligenciamiento del formulario; además, como no fue posible realizar el cotejo dactiloscópico tampoco se pudo establecer con certeza la pretensa suplantación.

A la señora Diana Dalila Pérez Tovar, le correspondió la casilla 320 y en el formulario E – 11 se observan sus datos sin ninguna novedad:



# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
320	1002,047,177		X Dania Perez.	

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
Perez.	Tovar	Dania. Dalia

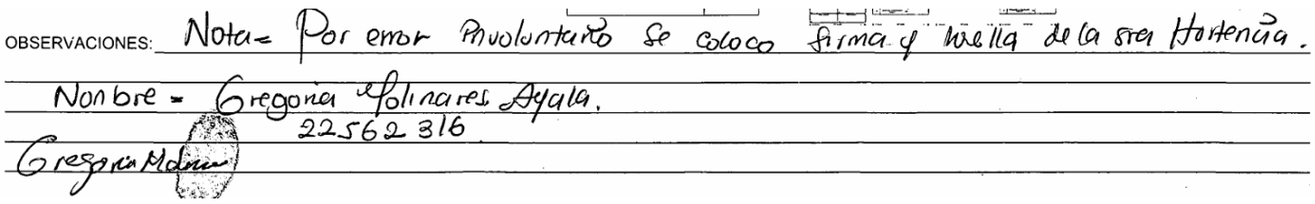
Y como no fue posible realizar el cotejo dactiloscópico, menos pudo probarse la referida suplantación.

Con relación a la señora Gregoria Molinares Ayala, en la casilla que se le correspondió en el formulario E – 11, se observan el nombre y firma de la señora Hortensia González González:

# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
179	22,562,316		X Hortensia	

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
Gonzalez	Gonzalez	Ortencia.

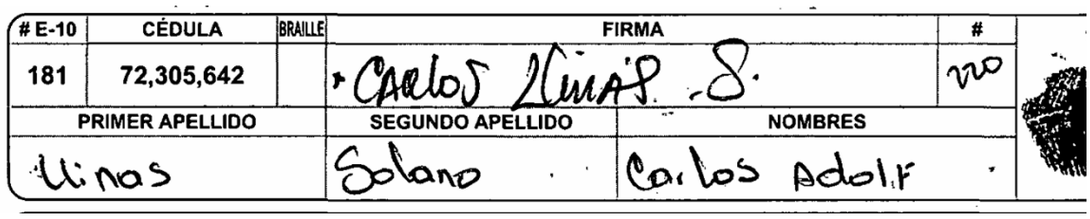
Sin embargo, en el ítem de observaciones del mismo formulario, se lee:



OBSERVACIONES: Nota= Por error involuntario se coloco firma y huella de la sra Hortencia.
Nombre = Gregoria Molinares Ayala.
22562316
Gregoria Molinares

Por lo tanto, los jurados indicaron que se trató de un error involuntario, en cuya parte informativa de la observación se visualizan el nombre, firma y huella de la señora Molinares Ayala.

En cuanto al señor Carlos Llinás Solano, en el formulario E – 11 se observa lo siguiente:



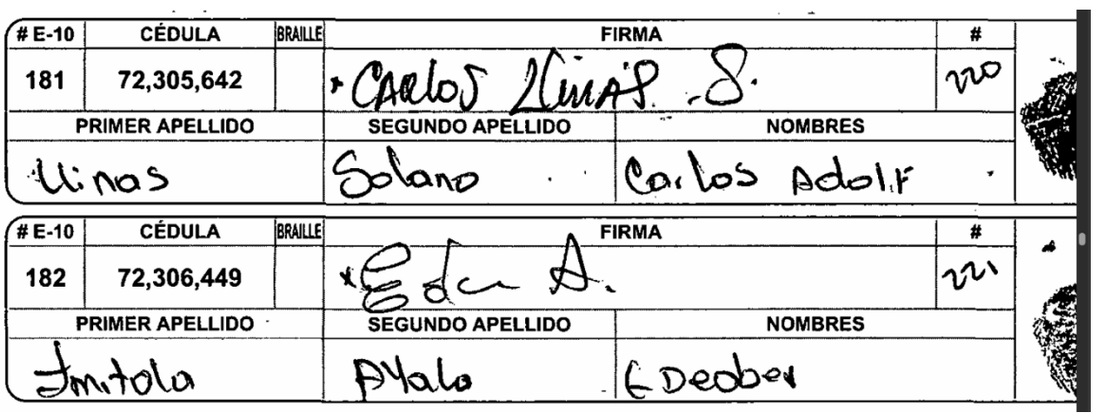
# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
181	72,305,642		Carlos Llinás S.	110

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
Llinas	Solano	Carlos Adolf

En la declaración extraprocesal anexada con el libelo inicial, indicó que, una vez ejerció su derecho al sufragio, al firmar en el formulario E – 11 advirtió que en la casilla que le correspondía había una huella ajena, ante lo cual los jurados indicaron que se trataba de un error; en esas circunstancias el votante procedió a registrar su nombre y firma, quedando la huella de la otra persona.

Esa versión concuerda con el cotejo dactiloscópico, el cual arrojó como resultado, "*No corresponde huella con C.C. y nombres no corresponde con C.C.*", lo cual significa que, "*la huella dubitada no coincide con ninguno de los diez dactilogramas registrados en la base de datos de la RNEC para la cédula de ciudadanía reportada. Adicionalmente, se verifica que los datos biográficos (nombres y apellidos) suministrados no corresponden con los registrados oficialmente en dicha base de datos.*"

Ahora, se observa que la casilla 182 (siguiente a la del señor Llinás Solano) del mismo formulario le corresponde al señor Edeober Imitola Ayala:



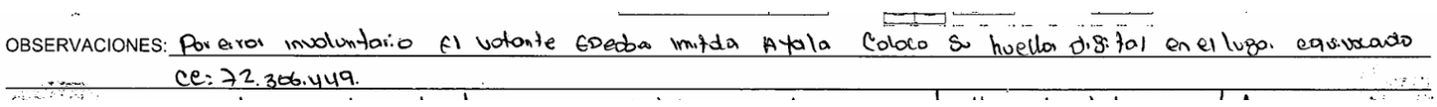
# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
181	72,305,642		Carlos Llinás S.	110

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
Llinas	Solano	Carlos Adolf

# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
182	72,306,449		Edeo A.	111

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
Imitola	Ayala	Edeober

Persona sobre la cual se advierte la siguiente leyenda en el acápite de observaciones, "*Por error involuntario el votante Edeober Imitola Ayala colocó su huella digital en el lugar equivocado C.C. 72.306.449.*":


OBSERVACIONES: Por error involuntario el votante Edeober Imitola Ayala Coloco su huella digital en el lugar equivocado
CC: 72.306.449.

Del citado registro no puede concluirse que el señor Edeober sea la persona que colocó su huella en la casilla del señor Carlos Llinás Solano, pero sí es un indicio de ello. En todo caso, para la Sala no deviene acreditada la suplantación, en tanto no hay certeza de que otra persona ejerció el derecho al voto sustituyendo la identidad del señor Llinás Solano.

Adicional a las anteriores siete (07) personas, la parte accionante adujo que la suplantación de otras ciento setenta y tres (173), principalmente por no plasmar su firma en los formularios E – 11, aspecto sobre el cual ha esbozado la jurisprudencia[18]:

> "*(…) no todas las irregularidades configuran la suplantación pues, durante el proceso electoral, los jurados pueden cometer errores, por ejemplo: al diligenciar el formulario E-11, escribir el nombre del votante en una casilla equivocada, introducir el nombre del votante de manera incorrecta alterando el orden de los nombres o cambiando alguna letra, confundir el orden de los números de la cédula y, en algunos casos, registrar el mismo nombre en dos casillas distintas.*
>
> *63. El incumplimiento de los elementos que componen el E-11 podrían configurar el cargo de suplantación, si se prueba en debida forma, situación que debe analizarse conforme con lo prescrito por el artículo 114 del CE, en el cual se regula el proceso de la votación. Al respecto, la norma dispone:*
>
> > *El Presidente del Jurado* ***le exigirá al ciudadano la cédula de ciudadanía****, la examinará, verificará su identidad y buscará el número de la cédula en la lista de sufragantes.* ***Si figurare, le permitirá depositar el voto y registrará que el ciudadano ha votado****. Este registro se efectuará de acuerdo con las instrucciones que imparta la Registraduría Nacional del Estado Civil a los jurados. (Énfasis de la Sala).*
>
> *64. El artículo en cita establece la forma en la que el jurado debe identificar al votante. Al respecto señala que será la* ***cédula de ciudadanía*** *el documento*

[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, sentencia del 13 de julio de 2023, radicación: 11001-03-28-000-2022-00120-00, demandante: Adriana Gómez Millán demandados: Representantes a la Cámara por el departemento del Valle del Cauca (periodo 2022-2026).

*que, una vez examinado, verificado y confrontado frente a la lista de sufragantes, **permitirá el ejercicio del voto**.*

65. Dicho aspecto normativo ha sido objeto de diferentes pronunciamientos jurisprudenciales de esta Sección que, en otras oportunidades, ha señalado que ese proceso de verificación corresponde al jurado y se concreta mediante i) la presentación de la cédula de ciudadanía por parte del elector y ii) una vez el jurado verifica que el número de la cédula del votante figura en la lista de sufragantes.

*66. De esa manera, el jurado constatará la identidad del votante, que se encuentre habilitado en la lista de sufragantes y procederá **al registro del nombre y apellido en el formulario electoral respectivo**, so pena de que el incumplimiento de dichas reglas genere irregularidades por suplantación de electores. Así lo ha manifestado esta Corporación en reiteradas oportunidades, incluso, reconociendo el **carácter imperativo** que se desprende del artículo 114 del Código Electoral:*

*• Para tales efectos, es necesario explicar cómo se surte el procedimiento de validación de la identidad de los electores en la actual codificación electoral colombiana, que consagra en cabeza de los jurados de votación la competencia para verificar que el ciudadano que se presenta en las urnas está habilitado para sufragar. Al ejercerla, deben exigirle que se identifique mediante la exhibición de su cédula de ciudadanía y biométricamente, cuando sea del caso. Enseguida, se procede a constatar que su nombre y apellidos se encuentren inscritos en la lista de votantes. Finalmente, se transcriben estos datos personales frente al número de identificación pre-impreso en el formulario **E-11. El desconocimiento de cualquiera de estas prescripciones puede configurar el cargo de suplantación de electores**[19]. (Énfasis no es del original)*

*• En efecto, para ejercer el derecho de sufragio, es condición previa e indispensable disponer de la calidad de ciudadano en ejercicio, la cual se adquiere a partir de los 18 años. Igualmente, es menester poseer cédula de ciudadanía, pues sin el citado documento de identidad no es posible sufragar, comoquiera que es obligación del presidente del jurado de votación exigirla, con el fin de **verificar la identidad del elector** y **su respectivo registro en el listado de sufragantes**, como presupuesto indispensable para depositar el voto, al tenor de lo prescrito en el artículo 114 del Código Electoral [20].*

*• Pues bien, como el cargo planteado gira en torno al voto irregularmente depositado por un jurado de votación, que si bien actuó legítimamente designado y posesionado, no podía sufragar por no formar parte del censo municipal, lo relevante allí era probar que sí voto, para lo cual la jurisprudencia ha dicho que ese hecho se acredita a través de revisar el formulario E-11 o Lista y Registro de Votantes, por ser el documento idóneo en el que se consigna que una persona, l**uego de identificada por los jurados de votación por medio de su cédula de ciudadanía** y de haber depositado las respectivas tarjetas electorales, efectivamente ha votado. En*

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 30 de septiembre de 2021, expediente 11001-03-28-000-2020-00013-00, MP Luis Alberto Álvarez Parra.
[20] Sentencia del 9 de febrero de 2017. Radicado: 11001-03-28-000-2014-00112-00. MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

efecto, el artículo 114 del Código Electoral respalda esta afirmación al predicar […][21] (Énfasis no es del original)

• Por su parte, a los jurados de votación, como inicial autoridad administrativa dentro de las justas electorales y, por ende, garante del principio de transparencia en materia electoral, les corresponde en el desarrollo del proceso electoral observar de ***manera perentoria la previsión contenida en el artículo 114 ibidem****, cuyo tenor literal es el siguiente:*
[…]

La norma transcrita consagra precisas instrucciones que deben observar los jurados de votación al momento de desarrollar su labor. A su cargo se encuentra verificar que quien se acerca a ejercer el derecho al voto esté habilitado para ello; ***este proceso se concreta mediante la presentación de la cédula de ciudadanía por parte del elector****. El jurado realiza la comprobación de la identidad del votante y constata que se halle habilitado en la lista de sufragantes. Verificado lo anterior procede a anotar los nombres y apellidos frente al número de cédula preimpresa en el formulario E-11 y de la cual es titular. La inobservancia de estas reglas puede dar lugar a la ocurrencia de irregularidades por suplantación de electores[22]. (Énfasis no es del original)*

• La norma transcrita establece en forma precisa qué acciones debe cumplir el jurado de votación al momento en que el ciudadano ejerce el derecho al sufragio. A su cargo se encuentra verificar que quien se acerca a ejercer el citado derecho está habilitado para votar y por consecuencia permitir que sufrague. ***Para ello exige la presentación de la cédula de ciudadanía por parte del elector, comprueba su identidad y constata que se halla incluido en la lista de sufragantes (Formulario E-10). Una vez verifica lo anterior procede a dejar constancia en el Registro de Votantes (Formulario E 11)****, entrega los tarjetones y permite marcarlos y depositarlos[23]. (Énfasis no es del original)*

67. De la norma electoral en cita y la línea jurisprudencial expuesta, se desprende que para la ***validez del voto*** *solo se prevé la identificación del ciudadano por parte del jurado,* ***no la firma del sufragante, tampoco la huella****, razón por la cual en ese escenario no procedería restar la eficacia del voto. Así lo ha señalado esta Sección[24]:*

"*Considera el actor que deben anularse las actas de escrutinio de las mesas cuyos formularios E-11 están mal diligenciados en las casillas destinadas a* ***la firma de los sufragantes****, y que la razón de ello es que dicho formulario debe contener la información requerida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad a la que el artículo 203 del Código Electoral le ordena elaborar "****simplificándolos y abreviándolos****, los modelos de formularios electorales, especialmente los de las actas de escrutinios, en tal forma que se garantice su autenticidad y con el propósito de impedir alteraciones.*

[21] Sentencia del 6 de mayo de 2010. Radicado: 05001-23-31-000-2007-03351-01. MP Mauricio Torres Cuervo.
[22] Sentencia del 31 de julio de 2009. Radicado: 44001-23-31-000-2007-00244-02. MP Susana Buitrago de Valencia.
[23] Sentencia del 29 de agosto de 2012. Radicado: 11001-03-28-000-2010-00050-00; Radicado: 11001-03-28-000-2010-00051-00. MP Mauricio Torres Cuervo.
[24] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2010, expediente 44001-23-31-000-2007-00232-01, MP Mauricio Torres Cuervo.

> *Sin embargo, ninguna irregularidad **relacionada con el de la casilla descrita** puede restar validez al formulario E-11 o a los votos depositados por los ciudadanos, **porque el derecho a votar y el procedimiento establecido para ello están regulados en el Código Electoral, el cual no prevé la exigencia de la firma del votante**.*
> *[…]*
> *Como corolario de lo expuesto, cualquier reglamento de la organización electoral que establezca requisitos para votar no previstos en la ley, **como la firma de los formularios E-11 por parte de los sufragantes**, contraría el Código Electoral, el artículo 84 de la Constitución y el artículo 4º ibidem que establece la supremacía de la Carta sobre cualquier otra norma jurídica del ordenamiento. Por ende, la Sala no le asignará ninguna consecuencia jurídica al diligenciamiento irregular de la casilla destinada a la firma de los votantes y le negará prosperidad al cargo en estudio. (Énfasis del original).*

68. De la jurisprudencia en cita se desprenden las siguientes conclusiones:

> ***a)** Cualquier modificación de los requisitos legales vigentes para el ejercicio del voto vulneraría el artículo 114 del CE, además, pondría en tela de juicio el alcance del artículo 84 de la Constitución en cuanto establece que «cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir […] requisitos adicionales para su ejercicio», por cuanto el artículo 114 del CE regula la forma de ejercer el derecho al votar.*
>
> ***b)** Si el anterior criterio jurisprudencial aplica para las firmas de los votantes en el E-11, también se extiende a las huellas pues, como se desprende del artículo 114 del CE, el único requisito previsto para el ejercicio del derecho al voto es la identificación a través de la cédula de ciudadanía, de manera que cualquier irregularidad en ese último aspecto podría generar la suplantación de electores, siempre que se pruebe conforme con los parámetros jurisprudenciales expuestos.*

69. Por otra parte, la parte final del artículo 114 indica que el registro «se efectuará de acuerdo con las instrucciones que imparta la Registraduría Nacional del Estado Civil a los jurados». De dicho aparte normativo se desprende que corresponde a la autoridad electoral adoptar las instrucciones para el desarrollo adecuado de la votación. De ahí que, el artículo 5 de la Resolución 1706 de 2019 del Consejo Nacional Electoral, señaló:

> *La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá de todas las medidas logísticas y administrativas necesarias para incorporar espacios en el Formulario E-11, para que los votantes firmen ese documento al momento de ejercer el derecho al voto.*
>
> *Igualmente se habilitará un espacio en el Formulario E-11 para que los jurados tomen la huella dactilar de todos los votantes que quieran ejercer el derecho al voto.*
>
> *La omisión por parte de los jurados de mesa a solicitar de los votantes la firma y la huella, será informada a las autoridades competentes para las investigaciones a que haya lugar.*

70. El acto administrativo en cita hace evidente que dicha autoridad electoral, con la previa autorización expresa del legislador, estableció todas las medidas logísticas para garantizar el ejercicio del derecho al voto y el buen desarrollo del certamen electoral. Por ello, adoptó reglas acerca de cómo los jurados deben diligenciar el formulario E 11, señalando que deben solicitar a los sufragantes la cédula, huella y firma, so pena de acciones disciplinarias.

71. En el orden de las ideas expuestas resulta pertinente anotar que el citado artículo 5, si bien comprende otros dos elementos adicionales para contribuir al proceso del registro del voto, lo cierto es que se está refiriendo a la huella y la firma como ***aspectos meramente operativos****, pues así se advierte cuando señala «dispondrá de todas las medidas logísticas y administrativas necesarias para incorporar espacios en el Formulario E-11 […] para que los votantes firmen […] y los jurados tomen la huella […]».*

72. No podría hacerlo de otra manera pues el artículo 114 del CE es el límite de su potestad de reglamentación y, en ese sentido, no podría la autoridad electoral señalar un alcance distinto a la identificación con la cédula de ciudadanía como la manera como se registra el voto, para traer como evento de invalidez de este la ausencia de la firma y huella del sufragante. De hacerlo así se vulneraría el citado artículo 114, además, del criterio jurisprudencial de esta Corporación.

73. En otras palabras, se tiene que la autoridad electoral reguló la forma en que se debe diligenciar el formulario, señalando que, además del registro del nombre y el apellido del votante, el jurado debe velar por que el votante firme y ponga su huella, sin que la ausencia de estos elementos se entienda como determinante para restarle validez al sufragio, salvo la identificación del votante pues así lo previó el legislador.

74. Así, la falta del registro de dichos elementos no debe entenderse como una circunstancia para invalidar el voto por suplantación pues lo cierto es que el procedimiento que señala la ley y la jurisprudencia para ejercer el sufragio empieza con la identificación a través de la cédula de ciudadanía, sigue con la constatación en la lista de sufragantes y finaliza con el ***registro de nombres y apellidos*** *en el formulario E-11. Así se desprende del citado artículo 114 y lo señala la jurisprudencia de esta Corporación:*

> *El jurado realiza la comprobación de la identidad del votante y constata que se halle habilitado en la lista de sufragantes. Verificado lo anterior procede a* ***anotar los nombres y apellidos*** *frente al número de cédula preimpresa en el formulario E-11 y de la cual es titular. La inobservancia de estas reglas puede dar lugar a la ocurrencia de irregularidades por suplantación de electores113. (Énfasis no es del original)*

75. En definitiva, la Sala considera que el aparte final del artículo 114 del CE solo facultó a la autoridad electoral para regular aspectos operativos y administrativos relacionados con el buen desarrollo de la votación, de manera que de su contenido no se desprende que haya facultado a la autoridad electoral para señalar un alcance o efecto distinto ***al registro que le da el carácter de válido al voto****, sino que lo autorizó para desarrollar aspectos operativos hasta el punto que advirtió que por aquella razón no requerían de ley estatutaria.*

76. En efecto, al analizar la legalidad de la Resolución 1706 de 2009, esta Sección consideró que la huella y la firma en el formulario E-11 corresponde a meros aspectos operativos[25], al explicar:

> *El diseño de un formulario electoral con base en la incorporación de los cambios es asunto que no corresponde hacer mediante ley estatutaria, puesto que no tiene la condición de aspecto estructural porque la naturaleza del E-11, insiste la Sala, es cambiante y tiene que ajustarse a la evolución de las exigencias del proceso electoral.*
>
> *Realmente es una modificación de carácter instrumental en la estructuración del formulario E-11 dirigido a establecer la plena certeza de la identificación del votante, que incluso posteriormente podría ser reemplazado por otras alternativas propias del avance tecnológico, como por ejemplo la identificación biométrica ya utilizada en otros ámbitos.*
>
> *La inclusión de los elementos como la firma y la huella del sufragante en el respectivo formato no hace parte del desarrollo del derecho fundamental a elegir y ser elegido, como expresión de los derechos políticos contemplados en el artículo 40 de la Constitución.*
> *[…]*
> ***Por tratarse de un asunto operativo**, no constituye un aspecto estructural que deba ser dispuesto mediante el trámite especial para las leyes estatutarias, por lo cual no encuentra la Sala que el Consejo Nacional Electoral haya desconocido la reserva de ley contemplada en el artículo 152 de la Carta Política para el desarrollo de los asuntos electorales[26].*

77. De la jurisprudencia en cita se pueden extraer las siguientes conclusiones:

> *a) Que el diseño del formulario E-11 es un asunto que compete a autoridad electoral en el marco de lo previsto en el artículo 114 del CE.*
>
> *b) Que dichas modificaciones son de carácter instrumental y atiende a la evolución del proceso electoral y, por tal razón, como lo advierte la sentencia la inclusión de los elementos de huella y firma en dicho formulario, **no hace parte del derecho fundamental de elegir y ser elegido (artículo 40 de la CP)** y tampoco afecta el núcleo esencial que se debe garantizar para el ejercicio del voto.*
>
> *c) Contrario a lo que ocurre con la identificación del votante a través de la cédula de ciudadanía, pues se trata de un elemento o componente esencial para el ejercicio del sufragio por parte de quien acude a las urnas en el proceso electoral.*
>
> *Así se desprende del artículo 114 del CE, al establecer: «El Presidente del Jurado le exigirá al ciudadano la cédula de ciudadanía, la examinará, verificará su identidad y buscará el número de la cédula en la lista de sufragantes. Si figurare, **le permitirá depositar el voto**»[27].*

---

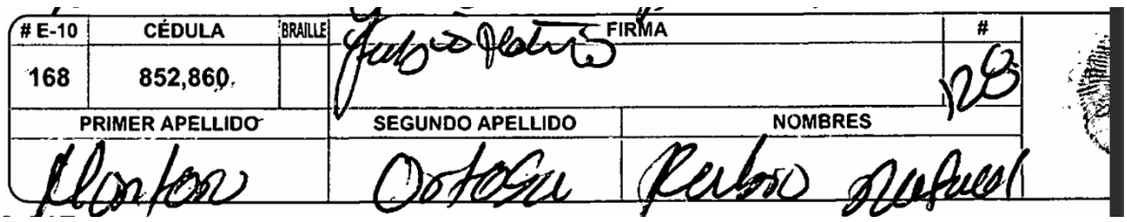
[25] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 6 de febrero de 2020, expediente 11001-03-28-000-2019-00032-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.
[26] Énfasis de la Sala.
[27] Idem.

> *d) Por lo anterior, al tratarse la presentación de la cédula de ciudadanía de un aspecto esencial del desarrollo del derecho fundamental de elegir y ser elegido, como se desprende textualmente de la norma y lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación, se entiende la razón por la que el precedente citado le dio el carácter de operativo a la huella y firma del votante, hasta el punto que señaló que al no constituir un aspecto estructural no requiere de ley estatutaria para su trámite, sino que corresponde a la autoridad electoral establecerlo en su reglamento.*
>
> *78. En conclusión, la Sala considera que el incumplimiento de las prescripciones previstas en el artículo 114 del CE podría configurar la falsedad por suplantación de electores, siempre que la parte actora lo pruebe. En ese sentido, el registro del nombre y apellido en el formulario electoral respectivo, una vez el jurado realizó la verificación del número de la cédula en el listado de sufragantes, es decir, la identificación del ciudadano, son los elementos determinantes para la validez del voto, así se desprende del citado artículo y de la jurisprudencia reiterada de esta Sección.*" (Negrillas del texto original)

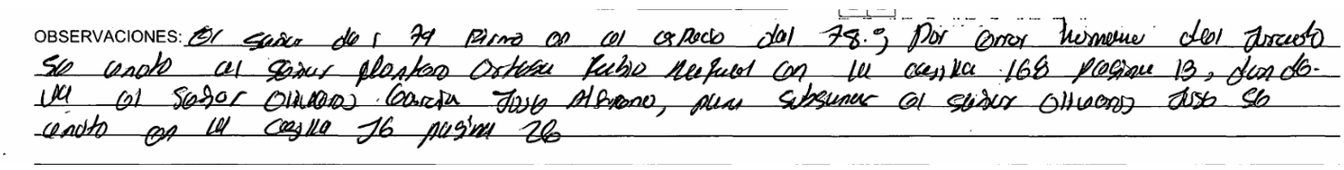
El cotejo dactiloscópico de esas 173 personas, arrojó el siguiente resultado:

Cantidad de ciudadanos	Resultado	Descripción resultado
158	Imposible cotejo técnico	*Este concepto se aplica cuando la reseña dubitada (huella objeto de análisis) no cumple con los estándares mínimos de calidad técnica requeridos para efectuar un cotejo confiable, y/o cuando la reseña indubitada (almacenada en la base de datos de la RNEC) presenta deficiencias que imposibilitan su comparación.*
8	Ok cotejo técnico	*Se establece cuando, tras el análisis técnico, se determina que la huella dubitada corresponde plenamente con la reseña indubitada registrada en la base de datos de la RNEC, confirmando la identidad del ciudadano evaluado*
4	Imposible cotejo técnico (nombres no corresponde con C.C.)	*Este concepto se aplica cuando la huella dubitada no coincide con ninguno de los diez dactilogramas registrados en la base de datos de la RNEC para la cédula de ciudadanía reportada. Adicionalmente, se verifica que los datos biográficos (nombres y apellidos) suministrados no corresponden con los registrados oficialmente en dicha base de datos.*
1	No registra reseña dactilar	*Se refiere a la ausencia de la reseña dubitada en el expediente o en los documentos remitidos para análisis, lo cual impide la realización del cotejo técnico por falta de material comparativo.*

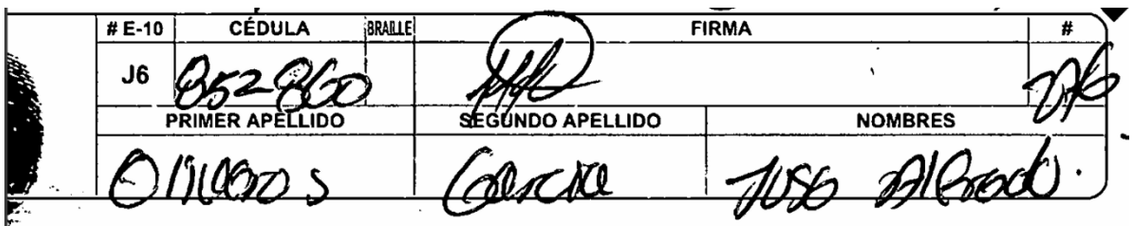
Sobre las 04 personas cuyo resultado fue "*Imposible cotejo técnico (nombres no corresponde con C.C.)*", el primero de ellos es el señor José Alfredo Oliveros García, quien tenía asignada la casilla 168 en el formulario E – 11:



Empero, en las observaciones de dicho formulario, se lee: "*El señor del 79 firmó en el espacio del 78; por error humano del jurado se anotó el señor Montero Ortega Fabio (ilegible) en la casilla 168 página 13, donde va el señor Oliveros García José Alfredo, para subsanar el señor Oliveros José se anotó en la casilla J6 página 26*":



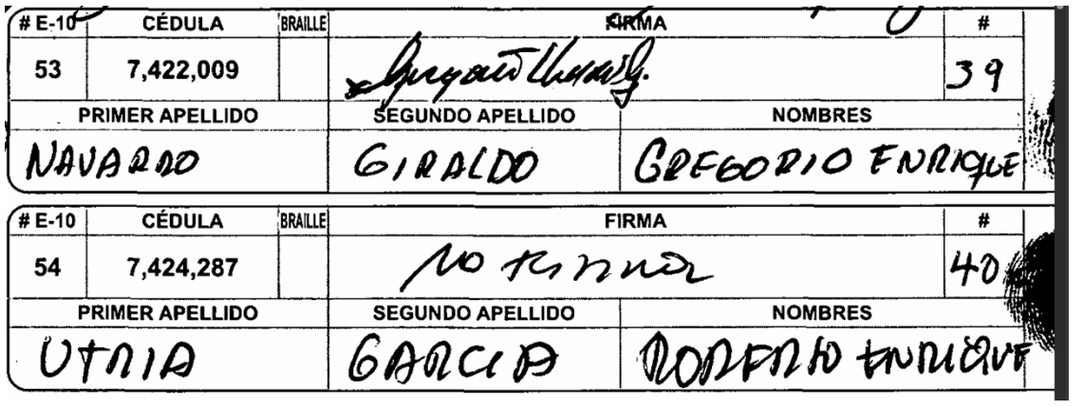
En efecto, en la casilla J6[28] se visualizan los datos del señor Oliveros García:



Por manera que, esa situación correspondió a un error lapsus calami, relievándose que el señor Oliveros García ejerció su derecho al sufragio; es decir, no se demostró la suplantación.

La segunda persona fue el señor Gregorio Enrique Navarro Giraldo y en el formulario E – 11, pese a que no hay registrada ninguna observación, el tribunal deduce que se trató de un trocamiento en el diligenciamiento de los datos:

[28] Las casillas J1 a J6 de los formularios E – 11 están destinadas para registrar el voto de los jurados.

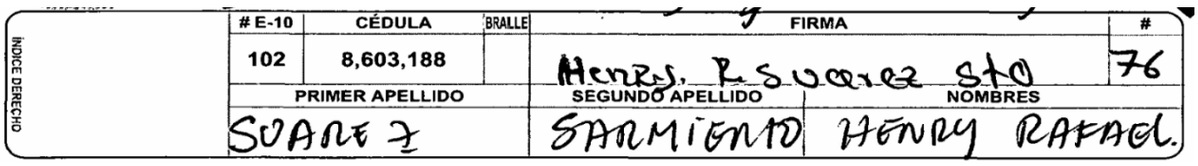


# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
53	7,422,009			39
PRIMER APELLIDO		SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES	
NAVARRO		GIRALDO	GREGORIO ENRIQUE	

# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
54	7,424,287			40
PRIMER APELLIDO		SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES	
UTRIA		GARCIA	RODOLFO ENRIQUE	

Así, en la casilla 53 que le correspondía al señor Rodolfo Enrique Utria García, se registraron el nombre, firma y huella del señor Gregorio Enrique Navarro Giraldo, y viceversa. Esa fue la razón por la cual los nombres no correspondían con el número de cédula, lo cual a la vez impidió la realización del cotejo dactiloscópico. En todo caso, el señor Navarro Giraldo pudo votar.

El cuarto ciudadano es el señor Henry Rafael Suárez Sarmiento, en el formulario E – 11, figuran su nombre y firma, aunque sin huella:



INDICE DERECHO

# E-10	CÉDULA	BRALLE	FIRMA	#
102	8,603,188			76
PRIMER APELLIDO		SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES	
SUAREZ		SARMIENTO	HENRY RAFAEL	

Para la Sala no resulta de recibo que el nombre no corresponda con el número de cédula, por cuanto al consultar este último en la página web de la ADRES[29], la cédula 8603188 sí coincide con el nombre:

Información Básica del Afiliado :

COLUMNAS	DATOS
TIPO DE IDENTIFICACIÓN	CC
NÚMERO DE IDENTIFICACION	8603188
NOMBRES	HENRY RAFAEL
APELLIDOS	SUAREZ SARMIENTO
FECHA DE NACIMIENTO	**/**/**
DEPARTAMENTO	ATLANTICO
MUNICIPIO	BARRANQUILLA

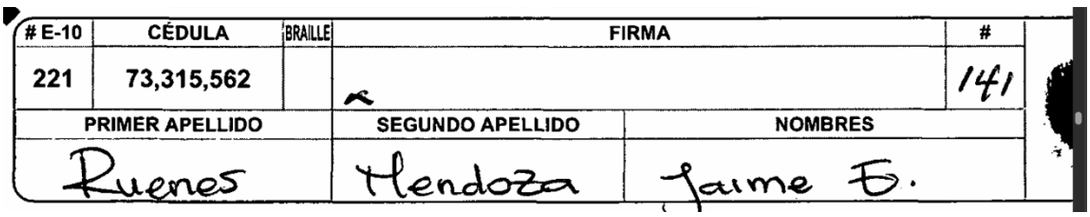
[29] Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Además, acorde con la última jurisprudencia citada, la ausencia de huella del sufragante en el formulario E – 11 no afecta la validez del voto.

Finalmente, la cuarta persona fue identificada en la demanda como Fernando Farid Martínez Conrado, con cédula de ciudadanía No. 73315562:

7	73.315.562	FERNANDO FARID MARTINEZ CONRADO		NO FIRMA

Sin embargo, al observar la casilla del E – 11 asignado a ese número de cédula, se observa que corresponde al señor Jaime Enrique Ruenes Mendoza, registrando los nombres, apellidos y huella, sin firma:



# E-10	CÉDULA	BRAILLE	FIRMA	#
221	73,315,562			141

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRES
Ruenes	Mendoza	Jaime E.

En efecto, el consultar el número de cédula en la página web de ADRES, se confirma que corresponde a ese nombre:

Información Básica del Afiliado :

COLUMNAS	DATOS
TIPO DE IDENTIFICACIÓN	CC
NÚMERO DE IDENTIFICACION	73315562
NOMBRES	JAIME ENRIQUE
APELLIDOS	RUENES MENDOZA
FECHA DE NACIMIENTO	**/**/**
DEPARTAMENTO	ATLANTICO
MUNICIPIO	USIACURI

Lo anterior implica que el ciudadano Fernando Farid Martínez Conrado fue mal identificado en la demanda, lo cual motivó el equívoco resultado, esto es, que el nombre no correspondía con el número de cédula, pero por esas razones.

Con respaldo en las anteriores razones fácticas, jurídicas y probatorias, las respuestas a los problemas definidos en la fijación del litigio serán negativas, pues (i) no se probó la inconsistencia en el número de votantes al comparar los formularios electorales; (ii) no fue acreditada la suplantación de electores; (iii) no se demostrar la falsedad de los

formularios electorales; y (iv) la firma de los sufragantes en el formulario E – 11 no es un requisito para la validez del voto.

Con base en lo expuesto, se impone negar las pretensiones de la demanda.

La Sala se abstendrá de condenar en costas, teniendo en cuenta la naturaleza pública de la acción electoral, conforme lo establece el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección "B", administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero.- Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva, propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Segundo.- Negar las pretensiones de la demanda incoada por el señor Walberto Ayala Goenaga, en contra del acto de declaratoria de elección del señor Fernando Rafael Tejera González, como alcalde del municipio de Piojó (Atlántico), periodo constitucional 2024 – 2027, conforme a las razones que anteceden.

Tercero.- Sin costas.

Cuarto.- Notifíquese personalmente el presente fallo a las partes y a la respectiva Procuraduría Judicial II.

Quinto.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Se hace constar que la anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala, según sesión de la fecha.

ÁNGEL HERNÁNDEZ CANO
(Firmado electrónicamente)

OSCAR WILCHES DONADO
(Firmado electrónicamente)

LUIS EDUARDO CERRA JIMÉNEZ
(Firmado electrónicamente)

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por los suscritos magistrados, mediante el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.