



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

**Magistrada ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

**Referencia:** Nulidad electoral  
**Radicación:** 44001-23-40-000-2025-00078-01  
**Demandante:** Belisario Jiménez Lúquez  
**Demandados:** Ivón Rosana Manjarrez Ustáriz, alcaldesa del municipio de La Jagua del Pilar (La Guajira) periodo 2024-2027

**Tema:** Trashumancia electoral como causal de anulación de los actos de elección (artículo 275.7 de la Ley 1437 de 2011)

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia proferida el 18 de diciembre de 2025 por el Tribunal Administrativo de La Guajira, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

1. El señor Belisario Jiménez Lúquez, en nombre propio, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad del formulario E-26 ALC del 18 de mayo de 2025, en el que consta la elección de Ivón Rosana Manjarrez Ustáriz como alcaldesa del municipio de La Jagua del Pilar (La Guajira) para lo que resta del periodo 2024-2027.

**1.1.2 Hechos, normas violadas y concepto de la violación**

2. La demanda se fundamentó en los siguientes supuestos fácticos:

3. En la elección atípica para la escogencia del alcalde del municipio de la Jagua del Pilar que se realizó el 18 de mayo de 2025, se instalaron 12 mesas de votación, 10 de ellas en la zona urbana (cabecera municipal) y 2 en el corregimiento El Plan.

4. El potencial de votantes para el certamen democrático fue de 4.473 ciudadanos; no obstante, los habitantes de ese territorio que son mayores de edad son sólo 2.732. Esta circunstancia irregular afectó el proceso electoral, en tanto, en los mencionados comicios asistieron a votar 3.808 personas, como se observa a continuación:

Candidato	Votación
Ivón Rosa Manjarrez Ustáriz	1.998
Lina Tomasa Soto Durán	1.777
Votos en blanco	11
Votos nulos	17
Votos no marcados	5
Total, de votos validos	3.786
Total de votos	3.808

5. Hizo alusión a la Resolución 9361 de 2023, por medio de la cual el CNE resolvió los recursos de reposición contra el análisis de trashumancia que efectuó la autoridad electoral sobre la inscripción irregular de cédulas en La Jagua del Pilar, con el propósito de poner de presente el presunto trasteo de votos, irregularidad que, a su juicio, se presenta en ese municipio de forma histórica. Con el fin de soportar su dicho allegó una nota de prensa<sup>1</sup>.

6. El formulario E-12 o autorización para votar, es expedido cuando se presentan las circunstancias establecidas en la Resolución 9828 del 22 de abril del 2022<sup>2</sup> y el artículo 117 del Decreto-Ley 2241 de 1986<sup>3</sup>; no obstante, sin acreditar estos parámetros «el registrador municipal, durante la jornada electoral autorizó en cada una de las 12 mesas de votación ciudadanos que no podían ejercer el derecho al voto», lo que denota una habilitación ilegal para sufragar. Como justificación de su reproche allegó pantallazos de los formularios E-10 de aquellas y solicitó la exclusión de las personas que se enlistan en las imágenes.

7. Contrastó los formularios E-10 y E-11 con las bases de datos de ADRES y SISBEN, estudio que arrojó, a su juicio, los ciudadanos y jurados trashumantes en el municipio de La Jagua del Pilar, por lo que solicitó la aplicación de la distribución ponderada de los votos que aduce como irregulares en cada una de las mesas de votación.

8. Además, señaló que para las elecciones del Congreso de la República 2022-2026 y la de mandatarios territoriales 2024-2027 según la DIVIPOLE<sup>4</sup>, solamente se encontraban habilitadas en el municipio de La Jagua del Pilar, las 10 mesas de la cabecera municipal, pero para los comicios atípicos del 18 de mayo de 2025, se instalaron 2 adicionales en corregimiento El Plan.

9. De conformidad con la contestación al derecho de petición que formuló al Concejo Municipal de La Jagua del Pilar<sup>5</sup>, el corregimiento El Plan no es una entidad territorial, por lo que no era

<sup>1</sup> <https://elespacionoticias.com/medidas-especiales-preventivas-y-de-control-para-elecciones-atipicas-en-la-jagua-del-pilar-el-municipio-mas-trashumante-del-pais/>.

[https://www.google.com/search?q=resolucion+trashumancia+CNE+la+jagua+del+pilar&sca\\_esv=1000ec4505037274&sxsrf=AE3TifOISGwR\\_sNOtY5J5XHcWP3c30vDkzA%3A1752263263776&ei=X2pxaPKRL77WkvQPxt61iQM&ved=0ahUKEwivvY-rybWOAxU-g4QIHUZvLTEQ4dUDCBA&uact=5&oq=resolucion+trashumancia+CNE+la+jagua+del+pilar&gs\\_lp=Egxnd3Mtd2l6LXNlcjAilnJlc29sdWNpb24qdHJhc2h1bWFuY2hlENORSBsYSBqYWd1YSBkZWwgcGlsYXlyBRAAGO8FMqgQABiABBiiBDIFEAAAY7wUvCBAAGIAEGKIEMqgQABiABBiiBEirPIDUEFitPHAEeACQAQCYAd4HoAHhLaoBDTAuMy44LjEuMS4wLjQ0AQPIAQD4AQGYAqagAsqKwqIIEAAAYoqQYiQWYAwCIBqGSBwkzLjAuMi42LTGgB-dDsgcHMi0yLjYtMbgHtwrCBwMvLTblBxs&scient=qws-wiz-serp](https://www.google.com/search?q=resolucion+trashumancia+CNE+la+jagua+del+pilar&sca_esv=1000ec4505037274&sxsrf=AE3TifOISGwR_sNOtY5J5XHcWP3c30vDkzA%3A1752263263776&ei=X2pxaPKRL77WkvQPxt61iQM&ved=0ahUKEwivvY-rybWOAxU-g4QIHUZvLTEQ4dUDCBA&uact=5&oq=resolucion+trashumancia+CNE+la+jagua+del+pilar&gs_lp=Egxnd3Mtd2l6LXNlcjAilnJlc29sdWNpb24qdHJhc2h1bWFuY2hlENORSBsYSBqYWd1YSBkZWwgcGlsYXlyBRAAGO8FMqgQABiABBiiBDIFEAAAY7wUvCBAAGIAEGKIEMqgQABiABBiiBEirPIDUEFitPHAEeACQAQCYAd4HoAHhLaoBDTAuMy44LjEuMS4wLjQ0AQPIAQD4AQGYAqagAsqKwqIIEAAAYoqQYiQWYAwCIBqGSBwkzLjAuMi42LTGgB-dDsgcHMi0yLjYtMbgHtwrCBwMvLTblBxs&scient=qws-wiz-serp). Este último no direcciona a un sitio web en específico, sino a una búsqueda del buscador Google.

<sup>2</sup> **Por la cual se adoptan medidas para la expedición de la autorización del voto (Formulario E-12) en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República que se celebrarán el 29 de mayo de 2022.**

**Artículo 1°.** Adoptar medidas para que los Registradores del Estado Civil, expidan la autorización del voto (Formulario E-12), en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República que se celebrarán el 29 de mayo de 2022, en los siguientes casos:

1. Cuando se configure alguna de las causales establecidas en el artículo 117 del Código Electoral.
2. A los servidores públicos que con ocasión y en razón de sus funciones hayan sido comisionados, trasladados, o a quienes se les presente alguna situación administrativa que ocasione la movilización de su lugar habitual de trabajo, siempre y cuando esté relacionada directamente con el proceso electoral y la cédula se encuentre incorporada en el Censo Electoral.
3. Al ciudadano cuya cédula se haya ordenado a la Registraduría Nacional del Estado Civil, incorporar al Censo Electoral, por autoridad judicial.
4. Al ciudadano, cuya cédula haya sido habilitada mediante acto administrativo del Consejo Nacional Electoral.
5. A los servidores públicos, que con ocasión y en razón de sus funciones hayan sido asignados para cumplir labores relacionadas con el proceso electoral, dentro de la misma ciudad sede habitual de trabajo, pero en un puesto lejano a su puesto de votación asignado en el Censo Electoral y que, haya sido nombrado o asignado mediante acto administrativo.
6. A los ciudadanos designados como “jurados de votación remanentes”, siempre que hubiesen asistido a prestar su servicio en un lugar alejado de donde se encuentra inscrita su cédula de ciudadanía para ejercer el derecho al voto y no hayan sido asignados a ninguna mesa de votación siendo imposible materialmente acercarse a su lugar de votación.(...)

<sup>3</sup> ARTICULO 117. El ciudadano cuya cédula de ciudadanía apta para votar aparezca erróneamente cancelada por muerte, tendrá derecho a sufragar en la mesa especial que para el efecto señale el Registrador del Estado Civil o su Delegado, una vez lo autorice este funcionario mediante certificación que se le expedirá con la sola presencia física del ciudadano y su identificación mediante la cédula de ciudadanía. Del mismo modo se procederá en los demás casos de error u omisión una vez que ésta y aquél resulten debidamente comprobados.

En las certificaciones aludidas, que se expedirán en papel de seguridad, se hará constar el motivo de la autorización. Copia de ellas deberá enviarse a la Registraduría Nacional.

La Registraduría Nacional dispondrá qué funcionarios de la organización electoral pueden expedir tales certificaciones de manera que se facilite el ejercicio del sufragio.

<sup>4</sup> División Político Electoral.

<sup>5</sup> «el municipio de la Jagua del Pilar fue creado mediante la ordenanza No. 018 de 1998 expedida por la Honorable Asamblea Departamental de la Guajira, acto que genera el surgimiento de la vida institucional y administrativa del municipio, por lo tanto, desde esa época esta

posible instalar mesas en un sitio que ni siquiera existe jurídicamente. Actuación que según la parte demandante desconoció el artículo 192.1 del Código Electoral<sup>6</sup>.

10. Es decir, de manera ilegal, fue instalado un puesto de votación en el que la demandada obtuvo la siguiente votación: «mesa 1 con 192 votos» y «mesa 2 un total de 144 votos» de lo que concluyó que se le escrutaron 336 votos de forma irregular, que deben ser descontados del total de su resultado.

## 1.2. Trámite procesal de primera instancia.

11. Mediante auto del 2 de julio de 2025, se inadmitió la demanda<sup>7</sup>, una vez subsanada, fue admitida el 22 siguiente<sup>8</sup>.

12. Surtidas las notificaciones de rigor, se pronunciaron:

13. El ciudadano Germán Ernesto Escobar Higuera, como coadyuvante<sup>9</sup>.

14. La **demandada**<sup>10</sup>, actuando a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y señaló que respecto de las causales de nulidad contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011<sup>11</sup>, el actor no justificó y tampoco demostró la ocurrencia de alguna irregularidad que acreditara su configuración. Adicionalmente indicó que no se cumplió con el requisito de procedibilidad, por lo que adujo la ineptitud sustantiva de la demanda.

15. En cuanto a la trashumancia, cuestiona que el reproche no está debidamente determinado, esto es, que no señaló los documentos de identificación, nombres, puestos, zona y mesa de votación de quienes se encuentran inmersos en esta irregularidad. Tampoco hizo un análisis de si sufragaron el día de las elecciones y su incidencia.

16. No desconoce que el demandante aportó un listado de presuntos trashumantes; sin embargo, aquel carece de sustento jurídico, como lo sería alguna decisión del CNE que hubiese dejado sin efectos las cédulas de ciudadanía que relacionó.

17. Frente a las mesas que se instalaron en el corregimiento El Plan, sostuvo que eran legales, toda vez que esta entidad territorial se encuentra en la jurisdicción del municipio de La Jagua del Pilar, por lo que era viable su funcionamiento.

18. A partir de lo anterior, señaló que la competencia para disponer el referido puesto de votación se encuentra en cabeza de la registraduría, por lo que bajo el amparo de esa facultad legal se expidió la Resolución 001 del 22 de abril de 2025, por la cual se designaron los lugares

---

corporación cuenta con los registros de actos expedidos desde esa época, se realizó una verificación física y digital de las bases de datos del concejo municipal de la Jagua del Pilar, y **no se encontraron desde la fecha de la creación del municipio hasta la actualidad ningún registro de acto administrativo de ninguna de sus categorías que verse sobre la creación del corregimiento de El Plan».**

<sup>6</sup> **ARTICULO 192.** El Consejo Nacional Electoral o sus Delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales, podrán por medio de resolución motivada decidir las reclamaciones que se les formulen con base en las siguientes causales:

1. Cuando funcionen mesas de votación en lugares o sitios no autorizados conforme la Ley.

7 Actuación SAMAI 3 del expediente del tribunal. La Inadmisión tuvo como propósito: 1. Se precisarán los hechos y el concepto de violación y 2. La dirección electrónica de la parte demandada.

8 Actuación SAMAI 9 del expediente del tribunal.

9 Actuación SAMAI 17 y 30 del expediente del tribunal.

10 Actuación SAMAI 20 del expediente del tribunal. Fabian Vicente Cotes González.

<sup>11</sup> La primera instancia sólo se pronunció de la trashumancia electoral en la medida en que las otras irregularidades no fueron debidamente sustentadas.

donde se instalarían las mesas de votación para las elecciones atípicas que se realizaron el 18 de mayo de 2025.

19. El **CNE**, por intermedio de abogado<sup>12</sup>, solicitó la negativa de las pretensiones, sobre el particular indicó que en el caso concreto no se encuentra demostrado que se hubiera configurado la trashumancia en el presente asunto, como tampoco que las personas enlistadas en la demanda hubieran sufragado. Al igual que la parte demandada, cuestiona que el cargo estaba incompleto por falta de individualización de la zona, puesto y mesa.

20. La **RNEC**<sup>13</sup> por medio de apoderado, alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva. En punto del cuestionamiento sobre el puesto de votación ubicado en el corregimiento El Plan, indicó que el potencial de votantes era del 783 sufragantes, por lo que según lo indica el artículo 99 del Decreto 2241 de 1986, era posible instalar mesas en esa entidad territorial.

21. Explicó que El Plan fue creado como corregimiento de La Jagua del Pilar por la Asamblea Departamental mediante la Ordenanza 018 de 1998, lo que desvirtúa el reproche de la parte actora que insiste en señalar que no existe como entidad territorial.

22. Vencido el plazo para contestar el escrito inicial, mediante auto del 3 de octubre de 2025<sup>14</sup>, se resolvieron las excepciones formuladas, en el sentido de negar la falta de legitimación en la causa propuesta por la RNEC y la inepta demanda que alegó el extremo pasivo. Se decretaron las pruebas aportadas por las partes y se negaron las postuladas por el coadyuvante por extemporáneas. Se fijó el litigio en los siguientes términos:

«El acto de elección de Ivón Rosana Manjarrez Ustáriz en el cargo de «alcalde» del municipio de La Jagua del Pilar [La Guajira] para lo que resta del periodo constitucional 2024-2027, contenido en el formulario e-26 de 18 de mayo de 2025 dictado por la Comisión Escrutadora Municipal, se encuentra viciado de nulidad por incurrir en las causales generales y objetivas de nulidad electoral previstas en los artículos 137 y 275 del C.P.A.C.A., según los cargos de violación expuestos en el concepto de violación de la demanda». (Sic a toda la cita).

23. Finalmente, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

### 1.2.1. Alegatos de conclusión

24. El **CNE**<sup>15</sup>, reiteró los argumentos que propuso al contestar la demanda.

25. La **RNEC**<sup>16</sup>, insistió en la falta de legitimación en la causa por pasiva.

26. **La parte actora**<sup>17</sup>, dijo que se presentó la trashumancia en el municipio de La Jagua del Pilar, y que se demostró la incidencia, toda vez que la diferencia entre las candidatas fue de 221 sufragios cuando los votos irregulares ascendieron a 573.

<sup>12</sup> Actuación SAMAI 21 del expediente del tribunal.

<sup>13</sup> Actuación SAMAI 22, 23, 24 y 25 del expediente del tribunal. Fabian Enrique Daza Morales.

<sup>14</sup> Actuación SAMAI 36 del expediente del tribunal.

<sup>15</sup> Actuación SAMAI 49 del expediente del tribunal.

<sup>16</sup> Actuación SAMAI 51 del expediente del tribunal.

<sup>17</sup> Actuación SAMAI 52 del expediente del tribunal.

27. El **Ministerio Público**<sup>18</sup>, solicitó la negativa de las pretensiones toda vez que no se logró desvirtuar la presunción de residencia electoral de los ciudadanos que enlistó la parte actora, como tampoco se acreditó que en efecto hubieran votado el día de las elecciones.

28. Frente al corregimiento El Plan, sostuvo que existe como entidad territorial según la Ordenanza 018 de 1998, por lo que no resulta acertado el reproche de la parte demandante.

29. La **demandada**<sup>19</sup>, volvió sobre lo dicho en su defensa.

30. El **coadyuvante**<sup>20</sup>, alegó bajo los mismos argumentos de la parte actora.

### 1.3.1 Sentencia de primera instancia<sup>21</sup>

31. El 18 de diciembre de 2025, el Tribunal Administrativo de La Guajira, negó las pretensiones de la demanda.

32. De manera preliminar, indicó que, si bien la demanda se amparó en los numerales 3, 4 y 7 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, solo se centraría en la alusiva a la trashumancia electoral en la medida en que las otras no fueron debidamente sustentadas.

33. Al resolver el caso concreto, concluyó que el listado que aportó el actor no constituye un indicio sólido que permita desvirtuar la residencia electoral de las personas que allí menciona, pues si bien aduce que estas tienen registrado su servicio de salud en municipios distintos a La Jagua del Pilar, no acompañó ningún certificado o constancia del ADRES y SISBEN que respalden su dicho. Agregó que, si en gracia de discusión se asumiera que es verídica la afirmación del demandante, no resulta ser suficiente para tenerlos como trashumantes.

34. Si bien en el plenario se allegó una petición del señor Ezequiel Ustáriz Jiménez dirigida al director del censo de la RNEC, para que se diera cumplimiento a la Resolución 4867 del 18 de septiembre de 2019, mediante la cual el CNE dejó sin efectos la inscripción de 2.174 cédulas en las elecciones regionales que se celebraron ese año, el documento no fue aportado; no obstante, si se hubiera obtenido, consideró que el análisis versó sobre otro certamen electoral y no el que hoy se analiza.

35. Hizo alusión a las notas de prensa que allegó el actor, en donde se hace mención a La Jagua del Pilar como municipio con mayor índice de trashumancia y, concluyó, que estos no tienen la entidad suficiente para probar la existencia de una situación como la que se acusa en el presente asunto.

36. Agregó que el coadyuvante aportó la Resolución 9361 de 2023, por la cual el CNE dejó sin efectos la inscripción de 15 cédulas de ciudadanía en el citado municipio, pero dicho documento no puede ser valorado por ser extemporáneo, en todo caso ese número no tendría incidencia por cuanto la diferencia entre la demandada y quien le sigue en votación fue de 221 sufragios.

37. Estimó que, al no desvirtuarse la presunción de residencia electoral de las personas enlistadas por el demandante y su coadyuvante, «resulta irrelevante apreciar los formularios E -11 —*acta de instalación y registro general de votantes*— aportados por la RNEC, con el fin de

<sup>18</sup> Actuación SAMAI 53 del expediente del tribunal.  
<sup>19</sup> Actuación SAMAI 55 del expediente del tribunal.  
<sup>20</sup> Actuación SAMAI 55 del expediente del tribunal.  
<sup>21</sup> Actuación SAMAI 63 del expediente del tribunal.

verificar si estos, efectivamente ejercieron su derecho al voto para las elecciones atípicas del 18 de mayo de 2025».

38. En lo que hace al cargo del puesto de votación inexistente, indicó que si bien el Concejo Municipal de La Jagua del Pilar, en oficio del 1º de julio de 2025, dijo que no había documentación respecto de la creación del corregimiento El Plan; se allegó al proceso la Ordenanza 018 del 6 de mayo de 1998, en donde se determinó lo siguiente: «crease el municipio de La jagua del Pilar segregado del municipio de Urumita, cuya cabecera municipal será la localidad que lleva el mismo nombre, integrado además por el corregimiento del El plan y las veredas La Retirada, San José, Los Piñones, El Piñal y Sierra Montaña entre otros».

39. De lo anterior concluyó la existencia del corregimiento El Plan, a partir de lo cual, era viable que el registrador municipal del estado civil de La Jagua del Pilar ordenara la instalación de un puesto de votación en esa entidad territorial para las elecciones atípicas y las de los años 2022, 2019 y 2015, como en efecto ocurrió, de acuerdo con la consulta del histórico de resultados electorales<sup>22</sup>.

40. Puso de presente que, en la realización de los escrutinios, ni el accionante u otros ciudadanos, pusieron en consideración una reclamación sobre este aspecto. En particular precisó que solamente se presentaron escritos en la mesa 2 y 7 de la cabecera que fueron rechazados de plano.

41. En todo caso de haberse acreditado la irregularidad en este aspecto, no hubiera tenido incidencia, pues para calcular la misma se debía restar los sufragios de ambas candidatas en ese corregimiento, evento en el que la demandada seguiría obteniendo una mayor votación.

42. Finalmente, respecto de la autorización de ciudadanos y jurados para votar, indicó que no se cumplió con la carga de identificarlos, pero de encontrarlo acreditado solamente se aportó un listado de 88 jurados que no es suficiente para superar la incidencia en este caso.

#### **1.4 Recurso de apelación<sup>23</sup>**

43. La parte demandante presentó sus reparos en los siguientes términos:

44. Se equivoca el juzgador de instancia su análisis, al incurrir en error de derecho, toda vez que no era posible instalar 2 mesas de votación en El Plan, ya que no se encuentra instituida como entidad territorial, circunstancia que desconoce lo señalado en el artículo 192.1 del Código Electoral. Preciso que, en respuesta a su solicitud, el Concejo Municipal de La Jagua del Pilar indicó que:

«el municipio de la Jagua del Pilar fue creado mediante la ordenanza No. 018 de 1998 expedida por la Honorable Asamblea Departamental de La Guajira, acto que genera el surgimiento de la vida institucional y administrativa del municipio, por lo tanto, desde esa época esta corporación cuenta con los registros de actos expedidos desde esa época, se realizó una verificación física y digital de las bases de datos del concejo municipal de la Jagua del Pilar, y no se encontraron desde la fecha de la creación del municipio hasta la actualidad ningún registro de acto administrativo de ninguna de sus categorías que verse sobre la creación del corregimiento de El Plan».

<sup>22</sup> Enlace que invocó el *a quo*: <https://fermanodair.com/datos-electorales/elecciones-territoriales/>

<sup>23</sup> Actuación SAMAI 66 del expediente del tribunal.

45. En lo que hace a la trashumancia, aportó nuevamente un cuadro de Excel que dice contener el número de identificación, lugar de votación actual, datos contenidos en el ADRES, SISBEN, Cámara de Comercio y la oficina de instrumentos públicos de los votantes, con el fin de señalar que 573 de estos ciudadanos sufragantes, distribuidos en las 12 mesas de votación eran irregulares por no tener relación alguna con ese municipio.

46. Relacionado con el anterior argumento de alzada, insistió en el cuestionamiento de la demanda, a partir del cual sostuvo que las personas mencionadas en el listado que aportó para demostrar los presuntos trashumantes, fueron autorizados de manera irregular para sufragar en el municipio de La Jagua del Pilar, por lo que se desconoció el artículo 117 del Código Electoral. Con la finalidad de sustentar su reproche, en su impugnación luego de relacionar los presuntos trashumantes de cada mesa, refirió que los votos de los ciudadanos allí contemplados debían ser excluidos por «(...) 1). no residir en el municipio, 2). por muerte, 3). tener suspendido los derechos y, 4). su puesto de votación es de otros municipios (...) sin que existiera una causal legal para proferir autorizar ejercer el voto y no revisar cada una de las cédulas de ciudadanía de no aptos para votar: Cedula – Nombre – Apellido – Sisben – Adres».

### 1.5 Actuación de segunda instancia

47. Por auto del 17 de febrero de 2026, se admitió el recurso de apelación<sup>24</sup> y se ordenó correr traslado a los sujetos procesales, quienes intervinieron en el siguiente orden:

48. La **demandante**<sup>25</sup> reiteró su recurso de alzada y agregó algunas disertaciones sobre el principio de legalidad.

49. La **parte demandada** guardó silencio.

50. El **procurador delegado ante el Consejo de Estado**<sup>26</sup>, consideró que el recurrente no reprocha la sentencia de primera instancia, por cuanto se limita a reiterar los argumentos de la demanda y su subsanación, lo que conlleva a que se declare desierto el recurso.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

51. La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, en atención a lo dispuesto en los artículos 150<sup>27</sup> y 152.7.a)<sup>28</sup> de la Ley 1437 del 2011, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, modificado por el Acuerdo 434 de 2024 de la misma Corporación.

### 2.2. Problema jurídico

52. La controversia en este proceso se circunscribe a determinar si, de acuerdo con los argumentos expuestos en la apelación, hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia

<sup>24</sup> Actuación SAMAI 6 del expediente del Consejo de Estado.

<sup>25</sup> Actuación SAMAI 10 del expediente del Consejo de Estado.

<sup>26</sup> Actuación SAMAI 10 del expediente del Consejo de Estado.

<sup>27</sup> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación.

<sup>28</sup> «Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia (...) 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: (...) a) De la nulidad del acto de elección (...), de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, (...)»

de primera instancia. En ese orden de ideas, la Sala se limitará a estudiar si en el caso concreto se logró demostrar que se presentaron personas trashumantes en las elecciones atípicas del municipio de La Jagua del Pilar, en atención a los reproches de la parte actora que se dirigen a cuestionar la instalación de dos mesas en el corregimiento El Plan, la participación de personas que no tienen arraigo con el municipio y autorizaciones para votar que contravienen la normativa electoral.

53. Para el efecto, la Sala: i) hará algunas consideraciones sobre la causal de anulación de los actos de elección por trashumancia; y ii) se pronunciará sobre el caso concreto, esto es, la presunta participación de trashumantes en el trámite electoral, la valoración de las pruebas con que se estima que el vicio quedó demostrado y la competencia del juez electoral para determinar su existencia y afectación.

### **2.3 Marco teórico de la trashumancia electoral**

54. Para resolver el interrogante planteado, la Sala estima necesario realizar algunas consideraciones sobre: (I) la residencia electoral, (II) la trashumancia y los mecanismos para combatirla, (III) algunas reflexiones en torno a antecedentes jurisprudenciales sobre los aspectos que deben acreditarse para predicar la existencia de dicho fenómeno y, (IV) los parámetros para desvirtuar la presunción de residencia electoral y acreditar aquella.

#### **2.3.1 Sobre la residencia electoral**

55. Del artículo 316 superior y el numeral 4° de la Ley 163 de 1994, se deduce lo siguiente respecto a la residencia electoral:

(I) Hace referencia al lugar en el que se encuentra registrado un ciudadano habilitado por la Constitución y la ley para ejercer el derecho al voto.

(II) En el marco del artículo 316 de la Constitución, el concepto de residencia tiene como propósito garantizar que las personas que efectivamente tienen un vínculo con la entidad territorial, sean las llamadas a participar en las votaciones para las elecciones de las autoridades locales y la resolución de asuntos que incumben al territorio, y por ende, evitar que la democracia participativa sea afectada por la injerencia de sujetos políticos ajenos a la realidad del respectivo departamento o municipio.

(III) Puede predicarse por la relación del votante con el lugar en el que: (a) habita, (b) de manera regular está de asiento, (c) ejerce su profesión u oficio y/o (d) posee alguno de sus negocios o empleo.

(IV) En ese orden de ideas, que una persona no habite en el lugar en que votó, no permite concluir en un alto grado de certeza que no sea su residencia electoral, pues dicha residencia puede establecerse por otro tipo de relación del ciudadano con el territorio; verbigracia, el ejercicio de una profesión, oficio, poseer algún negocio, empleo o ser el lugar en cuestión en el que de manera regular está de asiento.

(V) No obstante, la residencia electoral es única, motivo por el cual el ciudadano debe escoger solo un lugar para inscribir su documento de identidad, con el fin de ejercer el derecho al voto, teniendo en cuenta los criterios de relación ciudadano – territorio, señalados anteriormente.

(VI) De conformidad con el artículo 4° de la Ley 163 de 1994, se presume legalmente para efectos del artículo 316 constitucional, que la residencia es aquella en la que se encuentra registrado el votante en el censo electoral, pues, mediante dicha inscripción bajo la gravedad del juramento declara residir en el municipio en el que se lleva a cabo aquélla.

### 2.3.2 Trashumancia electoral y los mecanismos para combatirla -Reiteración de jurisprudencia-<sup>29</sup>

56. La trashumancia electoral, según lo ha precisado esta Sección, corresponde a «la acción de inscribir la cédula para votar por un determinado candidato u opción política **en un lugar distinto al que se reside o en el que se encuentre un verdadero arraigo o interés**»<sup>30</sup>.

57. Con el fin de prevenir y combatir la anterior conducta, que sin duda alguna atenta contra la democracia participativa local, se han implementado diversos mecanismos a los que se hará alusión, para luego profundizar en uno de ellos, esto es, el procedimiento breve y sumario que adelanta el Consejo Nacional Electoral, debido a la naturaleza de los actos cuya nulidad se pretende, dictados por dicha entidad.

58. El artículo 389 del Código Penal Colombiano reprocha la inscripción irregular de documentos o cédulas de ciudadanía que desconocen la relación que deben tener los votantes con el territorio, toda vez que mediante dicha conducta se pretende obtener indebidamente una ventaja en los comicios o un provecho ilícito para sí o para terceros:

**«ARTÍCULO 389. FRAUDE EN INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS.** <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1864 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía **en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan**, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien **inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida**, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público» (Negritillas adicionales).

59. Con la modificación introducida por el artículo 4 de la Ley 1864 de 2017 al anterior tipo penal, no solo se sanciona a quien logra que personas habilitadas para votar inscriban sus documentos de identidad en lugares en los que no les corresponde, sino a quienes inscriben a aquéllos para votar en tales condiciones, en tanto, da cuenta de la intención del legislador de hacer consciente al ciudadano de las consecuencias de su conducta deshonesta frente al ejercicio del derecho al voto, cuando con el objeto de obtener un provecho ilícito para él o un tercero, se presta para interferir en decisiones de carácter local en las cuales no está legitimado, pues no tiene relación con el territorio en el que se llevan a cabo los comicios.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 10 de octubre de 2024, MP. Gloria María Gómez Montoya, radicado 05001-23-33-000-2023-01256-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de noviembre de 2021, MP: Rocío Araújo Oñate, Radicado 76001-23-33-000-2019-01203-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 22 de agosto de 2024, radicado 44001-23-40-000-2023-00106-01. MP. Pedro Pablo Vanegas, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 31 de octubre de 2024, radicado 44001-23-40-000-2024-00003-02. MP. Pedro Pablo Vanegas.

<sup>30</sup> Ibidem.

60. Para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 275, numeral 7 de la Ley 1437 de 2011 se encuentra la causal específica de nulidad de los actos elección o nombramiento relacionada con la trashumancia, así:

«ARTÍCULO 275. CAUSALES DE ANULACIÓN ELECTORAL. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando: (...)

7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción».

61. Aunque la trashumancia electoral solo se consagró expresamente como causal de nulidad específica mediante la norma transcrita, desde el 28 de enero de 1999<sup>31</sup> el Consejo de Estado la aceptó jurisprudencialmente como un motivo para anular los votos afectados y eventualmente el acto de elección, estimando en un primer momento que dicha conducta constituía una violación del artículo 316 constitucional y luego<sup>32</sup> desde el planteamiento de una modalidad de incurrir en la conducta prevista en el entonces artículo 223.2 del Código Contencioso Administrativo<sup>33</sup>, aspecto en el que en esta oportunidad no resulta necesario ahondar<sup>34</sup>.

62. Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se efectúen, es importante tener presente que el Consejo de Estado en sede de nulidad electoral ha considerado, que «para desvirtuar la presunción de residencia electoral se debe probar, de forma concurrente y simultánea, (i) que el presunto trashumante (sic) no es morador del respectivo municipio, (ii) que no tiene asiento regular en el mismo, (iii) que no ejerce allí su profesión u oficio y (iv) que tampoco posee algún negocio o empleo.»<sup>35</sup>.

63. Además, «para que prospere el cargo de trashumancia se debe acreditar (i) qué personas no residentes en el respectivo municipio se inscribieron para sufragar en él, (ii) que estas efectivamente hayan votado y que (iii) sus votos tuvieron incidencia en el resultado de la contienda electoral»<sup>36</sup>.

64. Finalmente, entre los mecanismos para prevenir y combatir la trashumancia electoral, al Consejo Nacional Electoral en virtud del artículo 4º de la Ley 163 de 1994, le fue conferida la

31 Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de enero de 1999, Rad. 2125, M.P. Mario Alario Méndez. En esta providencia se indicó: "Esta Sala, reiteradamente, ha expresado que la violación de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución no determina la nulidad de las elecciones de que se trate y que las consecuencias de esa violación son las establecidas en el artículo 4º de la ley 163 de 1.994, según el cual sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiera lugar cuando se compruebe mediante un procedimiento breve y sumario que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral debe declarar sin efecto la inscripción.

La Sala en esta ocasión rectifica ese criterio. Si el artículo 316 de la Constitución prohíbe que en votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales participen ciudadanos residentes en otros municipios, el voto cumplido contra esa expresa prohibición constitucional es nulo. Y será nula, consecuentemente, la elección correspondiente, cuando el número de votos nulos sea determinante de la misma, pues en caso contrario la nulidad del voto resultaría inocua.

Entonces, para alegar con éxito la causal de nulidad que resulta del artículo 316 debe demostrarse que los inscritos no residían en el respectivo municipio, en el lugar indicado al momento de la inscripción, bajo juramento, en los términos del artículo 4º, inciso segundo, de la Ley 163 de 1.994, y que efectivamente votaron; y establecer también la incidencia de tales votos en el resultado electoral".

32 Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 30 de noviembre de 2001, Rad. 25000-23-24-000-2000-0768-01(2719), M.P. Mario Alario Méndez.

33 "Artículo 223. Causales de nulidad. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.> Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos: (...)

2. Cuando aparezca que el registro es falso o apócrifo, o falsos o apócrifos los elementos que hayan servido para su formación".

34 Para mayor información sobre la evolución de la trashumancia como causal de nulidad electoral, puede apreciarse: 1) Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de febrero de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 2) Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 23 de febrero de 2017, Rad. 68001-23-33-000-2016-00076-02, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 3) Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 7 de diciembre de 2001, Rad. 41001-23-31-000-2000-4146-01(2729), Darío Quiñones Pinilla.

35 Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de febrero de 2017, Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

36 Ibidem.

facultad de adelantar un procedimiento breve y sumario en el cual se: (i) compruebe si el inscrito no reside en el respectivo municipio, y, en caso afirmativo, (ii) declare sin efecto la inscripción correspondiente, para evitar que personas ajenas a una entidad territorial tengan injerencia en los comicios locales que definirán a los dirigentes que los gobernarán.

65. El Decreto 1294 del 17 de junio de 2015, mediante el cual se adicionó el capítulo 8° al Decreto 1066 de 2015, titulado «Trashumancia Electoral», comprendido entre los artículos 2.3.1.8.1 a 2.3.1.8.8., consagra en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la facultad-deber de cruzar la información suministrada por los ciudadanos al momento de inscribir su cédula de ciudadanía para votar en los distintos procesos electorales, con «cualquier base de datos pública o privada que se considere útil para establecer la residencia electoral» (parágrafo del artículo 2.3.1.8.3.).

66. Por su parte, el Decreto 1066 de 2015 en sus artículos 2.3.1.8.1 a 2.3.1.8.3 señala las bases de datos más relevantes para tal efecto<sup>37</sup>, con el propósito de entregar los resultados del cruce realizado al Consejo Nacional Electoral, a fin de que adopte las decisiones correspondientes frente a la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía, y, por ende, se ofrezcan de manera **oportuna y eficaz** garantías para el proceso electoral, como lo indica la parte motiva del Decreto 1294 de 2015 al señalar:

«Que el artículo 49 la Ley 1475 de 2011, fijó el periodo de la inscripción para votar de los ciudadanos, desde el año anterior al proceso electoral y el cierre dos meses antes de la jornada electoral.

Que el término de este plazo, se acortó frente a pasados procesos electorales que la norma disponía de hasta seis (6) meses antes de la elección el cierre de la inscripción de los ciudadanos, lo cual deja muy poco tiempo para que el Consejo Nacional Electoral realice el control correspondiente en ejercicio del numeral 1° del artículo 265 de la Constitución Política de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral y las investigaciones a que haya lugar de inscripción irregular de cédulas. (...)

Que con el fin de brindar garantías para que los procesos electorales sean más transparentes, se asegure la pureza del voto, transcurran en orden y en paz y para evitar conductas que puedan atentar contra los mismos, se hace necesario establecer mecanismos que faciliten la coordinación interinstitucional y así, permitir un efectivo y oportuno control por parte del Consejo Nacional Electoral sobre la inscripción de cédulas para combatir trashumancia electoral».

37 "Artículo 2.3.1.8.1. Verificación de la plena identidad. La Registraduría Nacional del Estado Civil, conforme a sus competencias de manera inmediata y oficiosa, cruzará la información de la inscripción con el Archivo Nacional identificación y la de datos de las huellas digitales, con el propósito de verificar la plena identificación de los ciudadanos que inscriben sus cédulas de ciudadanía para votar en los diferentes procesos electorales.

Parágrafo. Las cédulas inscritas desde el 25 de octubre de 2014 hasta el día 19 de junio de 2015, surtirán, igualmente, el procedimiento aquí previsto. Para tales efectos, la Registraduría Nacional del Estado Civil procurará adelantar dicha actividad dentro de un plazo no mayor a diez (10) días contados a partir de dicha fecha.

Artículo 2.3.1.8.2. Exclusión de inscripción de cédulas por irregularidades. La Registraduría Nacional del Estado Civil, acorde con sus competencias, con el fin de determinar la existencia o no de irregularidades frente a la identidad de quien se inscribe, cruzará la información con el Archivo Nacional de Identificación y la base de datos de las huellas digitales.

Artículo 2.3.1.8.3. Cruces de información. La Registraduría Nacional del Estado Civil, de manera inmediata y oficiosa, cruzará la información suministrada por el ciudadano, al momento de la inscripción de su cédula para votar en los diferentes procesos electorales, con las siguientes bases de datos:

- Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN, administrada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- Base de Datos Única del Sistema de Seguridad Social - BDUA del FOSYGA, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social.
- Base de Datos de los Beneficiarios que Acompaña la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE.
- Registro de la Unidad de Víctimas, adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Nacional Electoral podrá requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil el cruce de información con cualquier base de datos pública o privada que se considere útil para establecer la residencia electoral".

67. Se hace énfasis en que todo el procedimiento administrativo para combatir la trashumancia electoral **debe ser oportuno y eficaz**, en tanto se espera que producto del mismo puedan propiciarse elecciones en las que efectivamente participen las personas relacionadas con el territorio, y no sujetos ajenos al mismo que interfieren indebidamente en la democracia participativa a nivel local. Tan es así, que el Decreto 1066 de 2015 en su artículo 2.3.1.8.5<sup>38</sup> (adicionado por el Decreto 1294 de 2015), previó plazos concretos para que la Registraduría Nacional del Estado Civil entregue el resultado del cruce de información al Consejo Nacional Electoral, a fin de que éste adopte las decisiones a que haya lugar.

68. Sobre el particular, no puede perderse de vista que la revisión eficaz y oportuna del censo electoral, también obedece a que la Ley 1475 de 2011, en su artículo 49, estableció que este se cerrará 2 meses antes de la respectiva jornada electoral, de manera tal que la depuración que se emprenda en aras de propiciar comicios transparentes, debe adelantarse antes del plazo señalado y de forma permanente como lo establece el artículo 48 de la misma ley. El propósito no es otro que el registro de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para participar en las elecciones y concurrir a los mecanismos de participación ciudadana<sup>39</sup>, corresponda a la realidad, garantizando así que cada vez que se emprenda un ejercicio de participación democrática, concurren quienes están habilitados para tal efecto por el ordenamiento jurídico, respetando la residencia electoral.

69. Sobre el procedimiento administrativo que se viene explicando, es pertinente traer a colación el artículo 2.3.1.8.8 del decreto en mención, según el cual, el CNE puede efectuar un análisis de trashumancia histórica:

«Artículo 2.3.1.8.8. Trashumancia histórica. Las inscripciones realizadas con anterioridad al 25 de octubre de 2014, podrán ser verificadas de conformidad con lo establecido en el presente capítulo. Para tales efectos, el Consejo Nacional Electoral, dentro de sus competencias, **fijará los criterios que definan el fenómeno de la trashumancia histórica** y la verificación tendiente a dar cumplimiento al artículo 316 de la Constitución Política».

70. La trashumancia histórica hace alusión al traslado de ciudadanos de un lugar distinto a aquel en que residen o encuentran un verdadero arraigo o interés, con lo cual influyeron en anteriores procesos electorales de carácter local, de manera tal que históricamente personas ajenas a la realidad territorial han incidido en decisiones relativas a la misma, por lo que resulta necesario identificarlas para dejar constancia de dicho fenómeno y por supuesto tomar los correctivos a que haya lugar.

71. Es interesante que, con el Decreto 1294 de 2015, no solo se pretende que los análisis de trashumancia electoral se circunscriban a las elecciones que están por celebrarse, sino también al estudio de dicho fenómeno respecto de procesos electorales que finalizaron, en criterio de la Sala, con el propósito de aprender de las experiencias pasadas e identificar los lugares en los que la trashumancia ha tenido significativa incidencia, para implementar

38 "Artículo 2.3.1.8.5. Entrega de resultados al Consejo Nacional Electoral. La Registraduría Nacional del Estado Civil remitirá al Consejo Nacional Electoral, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes calendario durante el periodo de inscripciones, y dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de las inscripciones de cédulas, el resultado del cruce de base de datos".

39 Esto en consonancia con el artículo 47 de la Ley 1475 de 2011 que reza: "Artículo 47. Censo electoral. El censo electoral es el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana. El censo electoral determina el número de electores que se requiere para la validez de los actos y votaciones a que se refieren los artículos 106, 155, 170, 375, 376, 377 y 378 de la Constitución Política. Es también el instrumento técnico, elaborado por la RNEC, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana".

procedimientos **eficaces**, que permitan combatir dicha práctica en territorios en los que históricamente se ha arraigado.

### 2.3.3 Aspectos que deben acreditarse para predicar la existencia de trashumancia - Reiteración de jurisprudencia<sup>40</sup>

72. Un ciudadano es trashumante cuando se demuestra que está inscrito para votar en un lugar del que: (I) **no** es morador del respectivo municipio, (II) **no** tiene asiento regular en el mismo, (III) **no** ejerce allí su profesión u oficio y (IV) **tampoco** posee negocio o empleo en la entidad territorial. Lo anterior conlleva a profundizar en la forma en que pueden acreditarse las anteriores situaciones, en especial, teniendo en cuenta las funciones atribuidas a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral en materia de trashumancia.

### 2.3.4 Parámetros para desvirtuar la residencia electoral-Reiteración de jurisprudencia<sup>41</sup>

73. Como se indicó con anterioridad, la fuerza de esta presunción radica en un hecho cierto, consistente en que el ciudadano interesado como lo establece el artículo 78 del Código Electoral, se presentó personalmente ante la autoridad electoral del lugar en el que debe sufragar y declaró bajo la gravedad del juramento que aquél para efectos electorales es su residencia, afirmación que, en virtud del principio de la buena fe, la administración debe tener por cierta, salvo prueba en contrario.

74. Dada la importancia de dicha manifestación, la misma queda consignada en el formulario E-3, toda vez que a partir de la información suministrada se ubicará al ciudadano en el censo electoral del distrito o municipio respectivo y se establecerá un puesto para que ejerza el derecho al voto, con fundamento en la dirección registrada, la cual, en virtud del 4° de la Ley 163 de 1994, determina su residencia electoral.

75. Por otra parte, frente a los mecanismos para prevenir y combatir la trashumancia electoral, como en líneas atrás se indicó, se encuentra la facultad concedida al Consejo Nacional Electoral por el artículo 4° de la Ley 163 de 1994, consistente en que, mediante un procedimiento breve y sumario, (I) compruebe si el inscrito reside en el respectivo municipio, y en caso negativo (II) declare sin efecto la inscripción correspondiente, con lo cual se logra evitar que personas ajenas a una entidad territorial tengan injerencia en los comicios locales.

76. En relación con la tarea antes señalada, el Consejo Nacional Electoral dictó la Resolución 2857 del 6 de noviembre de 2018, por la cual estableció el procedimiento orientado a dejar sin efectos la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía por trashumancia, de oficio o a petición de parte.

77. De la anterior resolución se destaca la conformación de un grupo interdisciplinario del Consejo Nacional Electoral, que, con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil,

40 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 10 de octubre de 2024, MP. Gloria María Gómez Montoya, radicado 05001-23-33-000-2023-01256-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de noviembre de 2021, MP: Rocío Araújo Oñate, Radicado 76001-23-33-000-2019-01203-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 22 de agosto de 2024, radicado 44001-23-40-000-2023-00106-01. MP. Pedro Pablo Vanegas, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 31 de octubre de 2024, radicado 44001-23-40-000-2024-00003-02. MP. Pedro Pablo Vanegas.

41 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 10 de octubre de 2024, MP. Gloria María Gómez Montoya, radicado 05001-23-33-000-2023-01256-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de noviembre de 2021, MP: Rocío Araújo Oñate, Radicado 76001-23-33-000-2019-01203-01. Consejo de Estado.



realiza una confrontación de las bases de datos pertinentes «para determinar la residencia electoral de los ciudadanos cuya inscripción sea impugnada» (art. 14).

78. El referido cruce es ordenado desde el inicio de la actuación, a partir de los datos que se obtienen de bases como las del SISBEN, ADRES, DPS, cámaras de comercio, censo electoral y «de todas aquellas que considere procedente». Además, se indica que la Registraduría Nacional del Estado Civil, pondrá a disposición del Consejo Electoral la información atinente a los inscritos en el respectivo municipio, el Archivo Nacional de Identificación, el potencial de inscritos y los datos históricos del censo electoral y se previó que, de conformidad con la Ley 1712 de 2014, se podrá solicitar «a las entidades públicas y privadas la información necesaria para verificar los datos aportados por los ciudadanos al momento de su inscripción» (art. 8).

79. Prescribe el artículo 9 de la señalada resolución, que, con base en el resultado de los cruces de las bases datos, y los demás elementos de juicio aportados, el Consejo Nacional Electoral puede comisionar servidores públicos vinculados o adscritos a la organización electoral, para que practiquen pruebas, «incluidas visitas especiales a las direcciones registradas al momento de la inscripción».

80. Con fundamento en la información recopilada, el Consejo Nacional Electoral determina las cédulas de ciudadanía que fueron inscritas irregularmente para votar, dando lugar a que sus titulares no puedan volver a inscribir el documento de identidad para la misma circunscripción del proceso electoral de la que fueron excluidos, ni puedan ser designados para ejercer como jurados de votación de la respectiva entidad territorial (art. 10). Contra esta decisión que deja sin efectos la inscripción de cédulas de ciudadanía, procede el recurso de reposición (art. 12).

81. La valoración de la información que, en sede administrativa, realizan las autoridades electorales sobre posibles casos de trashumancia, debe atender unos parámetros construidos a partir de (I) la forma como se registra la residencia electoral, (II) el amplio concepto de ésta y (III) la posibilidad de recopilar información atinente a los vínculos de habitación, prestación del servicio de salud, ejercicio laboral y/o profesional, entre otros, que pueden construir los ciudadanos con una entidad territorial, los cuales podrían facilitar el análisis correspondiente.

82. En aras de destacar que, para establecer si un ciudadano es o no trashumante, debido a las múltiples alternativas que legalmente existen para fijar la residencia electoral, se requiere un estudio de la información relativa a las personas involucradas, que incluye el cruce de diversas bases de datos, y, eventualmente, confirmar los datos suministrados al inscribir el documento de identidad para un momento específico, en aras de establecer si, en la actualidad, tiene o no relación con el titular de éste, como lo indica el artículo 9° de la Resolución 2857 de 2018 del CNE.

83. Además, el cruce de información que realizan las autoridades electorales puede confirmar si un ciudadano **tiene** relación con el territorio en el que está inscrito su documento de identidad para ejercer el derecho al voto, o si tal vínculo **se mantiene** con otro municipio, lo que equivale a probar situaciones afirmativas, concretas y delimitadas. Sin embargo, dicho análisis, en principio, no revela de manera directa y certera, si un ciudadano (I) **no** es morador del municipio que aparece como habilitado para ejercer el sufragio, (II) que **no** tiene asiento regular en el mismo, (III) **no** ejerce allí su profesión u oficio y/o (IV) **no** posee algún negocio o empleo en dicha entidad territorial.

84. Incluso, compete a las autoridades, en sus investigaciones, intentar precisar geográficamente por cada persona en un momento determinado, la totalidad de los anteriores vínculos, a fin de corroborar por confirmación o descarte la existencia o inexistencia de los mismos, con las herramientas que cuente.

85. Cuando en sede administrativa o judicial se plantea la presunta existencia de trashumancia, el análisis de la información recaudada debe ser especialmente cuidadoso, así como la forma en que se solicita y obtiene esta, pues de ello depende el grado de probabilidad o certeza de las conclusiones relacionadas con la residencia electoral de una persona, y, por consiguiente, para determinar si en los comicios participaron o no trashumantes.

86. Verbigracia, si se pretende demostrar que la participación de presuntos trashumantes influyó en el resultado electoral, la información correspondiente a las bases de datos como SISBEN, entre otras, debe ser lo más cercana posible al día de los comicios o cuando se inicie el análisis de este fenómeno por parte de la autoridad, **en aras de confirmar o infirmar si un ciudadano para el día de las elecciones tenía o no alguno de los vínculos legalmente establecidos con el territorio en el que votó**, en especial cuando éstos pueden cambiar súbitamente ante la modificación del lugar de habitación o de trabajo, por ejemplo<sup>42</sup>.

87. Tratándose del **medio de control de nulidad electoral**, no solo se requiere el cruce de información entre entidades, también se debe verificar de ellas, su contenido, esto es, si el registro se encuentra vigente, además de la suficiencia de la prueba, en tanto, una sola base de datos no tendría el mérito suficiente para demostrar que no se es morador o residente de un municipio. También se debe verificar de ellas, que se encuentran actualizadas.

88. De igual manera, el juez electoral puede constatar los datos del formulario E-3, en el que reposa, conforme el artículo 78 del CE, la dirección o domicilio que el ciudadano suministró al momento de su inscripción, ello con el fin de corroborar el arraigo de este con la localidad en la que aspira votar.

89. **Con todo, emana como requisito esencial que el ciudadano haya votado**, pues la causal de anulación busca acreditar que determinados ciudadanos, presuntamente trashumantes, influyeron en unas elecciones, por lo que inicialmente deben confrontarse los formularios E-10<sup>43</sup>, E-11<sup>44</sup> o E-12<sup>45</sup>, según sea el caso, para determinar si participaron de forma activa en la contienda y, por ende, influyeron en el resultado, de lo contrario, no se configura la causal de nulidad objeto de estudio.

90. En aplicación de las consideraciones hasta aquí desarrolladas, corresponde analizar en concreto, la configuración de las situaciones de trashumancia ventiladas por la parte demandante.

## 2.4 Caso concreto

91. Corresponde a la Sección determinar si, en este caso, se logra verificar la participación de ciudadanos ajenos al municipio de La Jagua del Pilar (La Guajira) y, de encontrar acreditada tal circunstancia, si ello influyó en el resultado.

42 Se hace referencia a las bases de datos de ADRES, SISBEN, ANSPE, entre otras.

43 Censo de mesa.

44 Acta de instalación de mesa y registro de votantes.

45 Formulario de habilitación para votar.



92. El recurrente cuestiona que no era posible que se instalaran dos mesas en El Plan, dado que, según lo acreditado por el Concejo Municipal de la Jagua del Pilar, no cuenta con algún soporte de la creación de esa entidad territorial. En ese sentido, se contravino lo dispuesto en el artículo 192.1 del Código Electoral, así mismo como efectivamente la ciudadanía ejerció allí el voto, los mismos devienen espurios.

93. Precisó que existen sufragantes que son trashumantes, toda vez que no tienen ningún arraigo con el municipio de La Jagua del Pilar, para lo cual puso de presente la información que allegó en donde expone que los ciudadanos que ahí se relacionan aparecen en SISBEN y ADRES en otro lugar. Además, agregó que la RNEC autorizó que votaran ciudadanos y jurados sin el cumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 117 del Código Electoral.

94. A partir de lo expuesto anteriormente, la Sala procederá a analizar cada uno de los argumentos de la alzada, como se expone a continuación:

#### 2.4.1. Sobre la instalación de mesas en El Plan.

95. Como base de su reproche el demandante afirma que se trasgredió el artículo 192.1 del Código Electoral. Esa disposición indica: «**ARTICULO 192.** El Consejo Nacional Electoral o sus Delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales, podrán por medio de resolución motivada decidir las reclamaciones que se les formulen con base en las siguientes causales: «Cuando funcionen mesas de votación en lugares o sitios no autorizados conforme la Ley».

96. Sobre el particular aclara la Sala, que la norma que se alega como infringida contempla una de las causales de reclamación que se exponen en el curso de los escrutinios, asunto que exige que tales circunstancias sean alegadas en esa instancia so pena de incumplir con el principio de preclusión.

97. Este principio es aplicable cuando una demanda se sustente en las causales previstas en los artículos 122, 164 y 192 del Código Electoral, evento en el cual corresponde a la Sala verificar si estos pedimentos fueron efectuados ante las instancias previas, esto es, los jurados de mesa o las comisiones escrutadoras, según sea el caso. Sobre el punto se encuentra la sentencia del 29 de abril de 2021, de la cual se destacan las siguientes consideraciones:

«4. Las reclamaciones, solicitudes de recuento y de saneamiento de nulidades electorales en los escrutinios. (...)

Así entonces, la legislación distingue entre las solicitudes de recuento de votos, cuyas causales específicas se encuentran consagradas en su artículo 164 del Código Electoral; las reclamaciones, que proceden bajo los supuestos establecidos en los artículos 122 y 192 del CE *ejusdem*, y las solicitudes de saneamiento de nulidades electorales, que corresponden a las hipótesis enlistadas en el artículo 275 del CPACA, mecanismos de contradicción que proceden dentro de la oportunidad y ante la autoridad que se describen a continuación, y cuya resolución es susceptible del recurso de apelación, excepto que provenga del CNE, como órgano de cierre del procedimiento de escrutinio.

Medio de impugnación	Causales	Oportunidad y competencia	Preclusión
Solicitudes de recuento	Artículo 164 del CE	Se deben interponer ante los jurados de votación o las comisiones escrutadoras de primer nivel (zonales, auxiliares municipales o distritales, según corresponda) hasta antes de finalizar la audiencia de escrutinio correspondiente, según los artículos (sic) 164 y 182, inciso final, del CE	Sí aplica



Reclamaciones	Artículos 122 y 192 del CE <sup>46</sup>	Se deben interponer en la misma etapa del escrutinio en la cual se presente la causal que le sirve de fundamento, ante la autoridad electoral a cargo del desarrollo de la respectiva audiencia, según el artículo 167 y 193 del CE	Sí aplica
Solicitudes de saneamiento	Artículo 275 del CPACA	Se puede interponer hasta antes de la declaratoria de elección y frente a cualquiera de las autoridades escrutadoras en el ámbito de sus respectivas competencias, según se trate de una elección nacional o territorial y, en todo caso, dentro de los límites temporales señalados previamente por la organización electoral <sup>47</sup>	No aplica

En este orden, tal como se ha reiterado en la jurisprudencia electoral reciente<sup>48</sup>, tanto las solicitudes de recuento de votos como las reclamaciones están sometidas al principio de preclusividad o eventualidad, de modo tal que incluso antes de estudiar la legitimidad y fundamento de aquellas, se debe constatar la oportunidad para formularlas; normalmente se interponen en la misma etapa en que se configura el supuesto de hecho de la causal de que se trate para darle a la autoridad electoral la oportunidad de advertir y corregir su propio error, con garantía del derecho a la doble instancia por vía de apelación; y en caso de encontrarla precluida, se impone su rechazo por extemporánea con el fin de dotar de certeza el cierre de cada una de las etapas del procedimiento de escrutinio - sin dilaciones por tener que volver a una fase anterior en contra del principio de celeridad que lo rige- y de la firmeza que debe revestir a las decisiones que se adoptan en su desarrollo hasta el acto definitivo de elección, de modo tal que si no se alegan oportunamente (sic) quedan subsanadas. (...).

Ahora bien, distinto es el caso de las solicitudes de saneamiento de nulidades electorales, las cuales no están sometidas al referido principio y, por tanto, se pueden presentar en cualquiera de sus etapas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 237, parágrafo de la Constitución Política, modificado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2009, en cuanto que si bien ya no resulta exigible someter las situaciones que podrían afectar la validez de la elección ante las autoridades electorales, como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, por vía del medio de control de nulidad electoral por causales objetivas; según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-283 de 2017, que declaró inexecutable el artículo 161, numeral 6 del CPACA, este medio de impugnación de los resultados de los comicios sigue vigente como una facultad de los candidatos, agrupaciones políticas y sus representantes y testigos electorales con miras a que las comisiones escrutadoras de todos los niveles y el propio CNE puedan subsanar tales vicios “antes de la declaratoria de elección”, siempre que se interponga antes del cierre del escrutinio respectivo según la oportunidad que señale para tal efecto la autoridad electoral correspondiente, para dotar de mayor certeza, seguridad jurídica y legitimidad el mandato de los elegidos, al entregarles su credencial electoral, previniendo la intervención *a posteriori* del juez contencioso-administrativo con la consecuente inestabilidad institucional y crisis de gobernabilidad que puede tener lugar ante la eventual anulación, en sede judicial, de una elección popular»<sup>49</sup>.

98. A la luz de las anteriores consideraciones, se estima que cuando se trata de reclamaciones, bajo el amparo de las causales contenidas en el artículo 192 del Código Electoral, para presentarlas como reproche de la demanda en sede judicial deberá el actor acreditar que en la instancia respectiva (comisión escrutadora) se elevaron tales pedimentos.

99. En este asunto, se tiene que el recurrente desde el escrito inicial no acreditó que hubiera puesto en consideración en la respectiva instancia una reclamación aduciendo que las mesas ubicadas en el corregimiento de El Plan funcionaran en un sitio que no fue autorizado de conformidad con la ley.

100. Sobre el punto la Sala advierte que, analizada el acta general de escrutinio de la comisión escrutadora municipal de La Jagua del Pilar, solamente se presentaron reclamaciones en las mesas 2 y 7, las cuales se encontraban ubicadas en la cabecera municipal, lo cual se puede ver de las siguientes imágenes:

<sup>46</sup> Algunas de estas pueden tener por objeto que se realice el recuento de tarjetas electorales.

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 11 de marzo de 2021. Exp. 11001-03-28-000-2018-00081-00 (acumulado), M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>48</sup> Consejo de Estado- Sección Quinta. Sentencia del 6 de junio de 2019, exp. 11001-03-28-000-2018-00060, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 29 de abril de 2021. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Rad.110010328000201800106-00 - 110010328000201800116-00 (Acumulados).

**DEPARTAMENTO LA GUAJIRA, MUNICIPIO LA JAGUA DEL PILAR, ZONA 00**

**PUESTO 00 MESA 02:** En la fecha 18-05-2025, siendo las 06:20 p. m., Pliegos introducidos en términos, el sobre se encuentra en buen estado; El Acta E14 está firmada por 6 jurados y no tiene tachaduras, enmendaduras o borrones; se escrutó la mesa y el total de votos obtenidos por los candidatos, total de votos en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas se diligencia en el Formulario E24.

En esta mesa el señor **JOSE BOLIVAR MATTOS MANJARREZ** identificado con cedula de ciudadanía número 77.169.129 como testigo electoral del Partido de la Unión por la Gente – Partido de la U, solicitó reclamación ante los Jurados de votación para ser resuelta por la Comisión Escrutadora Municipal, la cual fue rechazada de plano mediante Resolución 001 de 18 de mayo de 2025.

**DEPARTAMENTO LA GUAJIRA, MUNICIPIO LA JAGUA DEL PILAR, ZONA 00**

**PUESTO 00 MESA 07:** En la fecha 18-05-2025, siendo las 07:45 p. m., Pliegos introducidos en términos, el sobre se encuentra en buen estado; El Acta E14 está firmada por 6 jurados y no tiene tachaduras, enmendaduras o borrones; se escrutó la mesa y el total de votos obtenidos por los candidatos, total de votos en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas se diligencia en el Formulario E24.

En esta mesa el señor **MARCO ANTONIO SALAS MARTINEZ** identificado con cedula de ciudadanía número 1.193.356.603 como testigo electoral del Partido de la Unión por la Gente – Partido de la U, solicitó reclamación ante los Jurados de votación para ser resuelta por la Comisión Escrutadora Municipal, la cual fue rechazada de plano mediante Resolución 002 de 18 de mayo de 2025.

101. De acuerdo con ello, la Sala insiste que no se demostró que en las mesas ubicadas en el corregimiento El Plan, el demandante hubiera efectuado alguna reclamación con base en el artículo 192.1 del Código Electoral; por lo tanto, no puede pretender por vía de demanda electoral, cuestionar el asunto cuando, se reitera, la oportunidad le precluyó.

102. Con todo, para la sala es importante, en aras de la transparencia del proceso, señalar que, si bien el Concejo Municipal de La Jagua del Pilar el 1° de julio de 2025, señaló que: «**no se encontraron desde la fecha de la creación del municipio hasta la actualidad ningún registro de acto administrativo de ninguna de sus categorías que verse sobre la creación del corregimiento de El Plan**».

103. La RNEC al contestar la demanda<sup>50</sup>, entre otros documentos, allegó la Ordenanza 018 de 1998 proferida por la Asamblea Departamental de La Guajira, quien, de acuerdo con las atribuciones del artículo 300 de la Constitución Política de 1991<sup>51</sup> en consonancia con el artículo 9 de la Ley 136 de 1994<sup>52</sup> dispuso la creación del municipio de La Jagua del Pilar, el cual está integrado, por el corregimiento de El Plan, así:

**ORDENA:**

**ARTICULO PRIMERO:** Créase el municipio de La Jagua del Pilar segregado del municipio de Urumita, cuya cabecera municipal será la localidad que lleva el mismo nombre, integrado además por el Corregimiento de El Plan y las Veredas de La Retirada, San José, Los Piñones, El Piñal y Sierra Montaña entre otros.

104. En ese orden de ideas, la Sala comparte el razonamiento del *a quo* por cuanto es claro que contrario a lo afirmado por el recurrente, el corregimiento de El Plan existe como entidad territorial desde el momento en que la Asamblea Departamental de La Guajira, dispuso la creación del municipio de La Jagua del Pilar.

105. Dilucidado lo anterior, teniendo en cuenta la existencia del corregimiento El Plan, obra en el expediente<sup>53</sup> la Resolución 001 del 22 de abril de 2025, proferida por «EL REGISTRADOR

<sup>50</sup> Actuación SAMAI 22, 23, 24 y 25 del expediente del tribunal. Fabian Enrique Daza Morales.

<sup>51</sup> **ARTÍCULO 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: 6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

<sup>52</sup> **ARTÍCULO 9. Excepción.** (Modificado por el Art. 151 de la Ley 2200 de 2022). Sin el llenado de los requisitos generales para la creación de municipios, las Asambleas Departamentales podrán elevar a municipios las áreas no municipalizadas de su jurisdicción o podrá hacerlo el Presidente de la República mediante decreto.

Una o varias áreas no municipalizadas pertenecientes al mismo departamento podrán conformar un nuevo municipio.

<sup>53</sup> Aportada por la RNEC



MUNICIPAL DEL ESTADO CIVIL Y EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA JAGUA DEL PILAR-LA GUAJIRA», en la que se dispuso:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Instalar mesas de votación para la nueva elección de alcalde en la Jagua del Pilar – La Guajira, que se realizará el 18 de mayo de 2025, en los siguientes lugares del municipio de la Jagua del Pilar – La Guajira:

**PUESTOS DE VOTACIÓN Y DIRECCIONES:**

ZONA	PUESTO	NOMBRE PUESTO	DIRECCION
00	00	PUESTO CABECERA MUNICIPAL	CALLE 6 N. 2-67 I.E. EMIRA ARMENTA
99	12	EL PLAN	CENTRO EDUCATIVO EL PLAN

106. También, se encuentra en el expediente la Resolución 002 del 2 de mayo de 2025<sup>54</sup>, por la cual el registrador Municipal de La Jagua del Pilar designó a los jurados de votación para la elección que tendría lugar el 18 siguiente, documento donde se observa que el corregimiento El Plan, contó con 2 mesas de votación así:

Zona: 99 Puesto: 12 EL PLAN		Dirección: CENTRO EDUCATIVO EL PLAN	
<b>Mesa: 0</b>		Remanente	49.772.268
84.101.433	MOLINA JOSE LUIS	JIMENEZ LEYLA CATALINA	Remanente
5.174.946	BARROS SALAS WILSON CAMILO		
<b>Mesa: 1</b>		Pres.	84.101.964
49.716.062	VEGA AVENDAÑO ESTHER ELENA	GUTIERREZ RAMOS LUIS EDUARDO	Vice.
1.119.840.191	VEGA MEDINA MAIRA ALEJANDRA	LAGO CABANA JHONNYS ANDRES	Vice.2.
1.065.204.780	SALAS MANJARREZ KELIS ANDREA	CASTAÑEDA GAVIRIA IDALIA ROSA	Vice.4.
<b>Mesa: 2</b>		Pres.	49.780.840
5.174.857	SALAS BAQUERO LUCAS EUGENIO	MAESTRE DURAN ZULAY MARIET	Vice.
1.119.816.485	PEREA ROMERO GICIELYS DE JESUS	SAURITH SALAS MAIRA ALEJANDRA	Vice.2.
84.101.309	MORON VALDES EDER ENRIQUE	ROJAS TRILLOS ZULEIDYS INES	Vice.4.

107. Igualmente, el acta general de la comisión escrutadora municipal donde aparece lo siguiente:

COMISIÓN	ZONA PUESTO	DESCRIPCIÓN	POTENCIAL	NÚMERO DE MESAS
MUNICIPAL	00-00	CABECERA MUNICIPAL	3750	10
	99-12	EL PLAN	723	2
PUESTOS	2	TOTAL	4473	12

108. Así mismo, la parte actora aportó imagen de la DIVIPOLE<sup>55</sup> concerniente a la elección del alcalde de la Jagua del Pilar, en donde se observan que se conformaron 2 puestos de votación ubicados en la cabecera municipal y el corregimiento El Plan, a su vez distribuido en 12 mesas:

**REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**  
**ELECCIÓN DE NUEVO ALCALDE DE LA JAGUA DEL PILAR, LA GUAJIRA**  
**18 DE MAYO DE 2025**  
**DIVIPOLE**

DD	MM	ZZ	PP	Departamento	Municipio	Puesto	Mesas	Dirección
48	012	00	00	LA GUAJIRA	LA JAGUA DEL PILAR	PUESTO CABECERA MUNICIPAL	10	CALLE 6 N.2-67 I.E. EMIRA ARMENTA
48	012	99	12	LA GUAJIRA	LA JAGUA DEL PILAR	EL PLAN	2	CENTRO EDUCATIVO EL PLAN
<b>TOTAL</b>							<b>12</b>	

109. En ese orden de ideas, la Sala concluye que en el corregimiento El Plan podían funcionar las dos (2) mesas de votación que fueron ubicadas en ese lugar, decisión que fue adoptada por quien tiene la competencia legal de organizar las elecciones, por tanto, no se advierte la infracción normativa que reprocha el recurrente.

<sup>54</sup> Aportada por la RNEC  
<sup>55</sup> División Político Electoral.

110. Como argumento adicional, comparte la Sala el análisis de incidencia efectuado por el *a quo*, en el cual estimó que aún si en gracia de discusión se considerara que la instalación de las mesas era irregular, la demandada seguiría siendo alcaldesa, así<sup>56</sup>:

Candidatos	Total de votos obtenidos (incluidos los de «El Plan»)	Votos obtenidos en el puesto «El Plan»	Resultado con exclusión de los votos de «El Plan»	Diferencia de votos mantenida
Ivón Rosana Manjarrez Ustáriz	1.998	336	1.662	173
Lina Tomasa Soto Durán	1.777	288	1.489	

111. De lo expuesto se extrae, que el cargo no tiene vocación de prosperidad.

#### 2.4.2. Sobre la trashumancia y la autorización para votar

112. Otro de los reproches del demandante, es aquel dirigido a indicar que 573 ciudadanos trashumantes participaron en la contienda, ello a partir de la consulta en las bases de datos ADRES y SISBEN, en donde se evidencia que tienen el servicio de salud en otro municipio.

113. La Sala observa que, el demandante aportó como prueba un listado en donde asegura que existen trashumantes en las 12 mesas que componen la jurisdicción electoral de La Jagua del Pilar, en el que aparentemente señala los reportes que aparecen en ADRES y SISBEN, sin embargo, se precisa que no acompañó el respectivo reporte de la consulta o algún certificado que corrobore la información suministrada. También se precisa que, si bien en la demanda y en el recurso de alzada hizo alusión a los registros de cámara de comercio e instrumentos públicos, lo cierto es que no señaló ninguna información en el aparte respectivo.

114. En ese sentido, se tiene que el demandante no aportó ningún elemento de juicio que permita a la Sala Electoral, corroborar que, en efecto, la información suministrada por el actor coincide con la que aparece en las bases de datos que afirma consultó.

115. Por lo anterior, comparte la Sección la valoración efectuada por el *a quo*, en donde la presunción de residencia electoral no se desvirtúa a partir del dicho del actor, porque, además de no demostrarlo con las pruebas en que debía sustentarlo, se debe recordar que una persona puede tener su lugar de habitación en un municipio, servicio de salud y su actividad económica en otro pudiendo escoger a partir de ellos su residencia electoral.

116. En este punto es importante resaltar, que al igual de lo ocurrido en el estudio que realizó el CNE en sede administrativa, dentro de esta actuación judicial, no se demostró que tales ciudadanos fueran trashumantes, dado que, el cruce con una sola base de datos, o a lo sumo dos, no es suficiente para acreditar que la persona inscrita tiene residencia en otro municipio diferente de donde pretende votar<sup>57</sup>.

117. Con todo, en materia de trashumancia, el juez de lo contencioso electoral debe ser aún más riguroso, dado que, a esta instancia, no se les permite a los ciudadanos acusados de esa conducta, una vez declarados como tal, demostrar con otro medio de convicción su residencia, como sí ocurre en el trámite administrativo ante el CNE, por ello, debe contar con más elementos de juicio para determinar con efectos de cosa juzgada su situación en concreto<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Recuadro efectuado por el *a quo*, verificado por la Sala de conformidad con el formulario E-24 que obra en el plenario.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 14 de noviembre de 2024. Rad. 15001- 05001-23-33-000-2024-00016-02 (ACUMULADO). M.P. Gloria María Gómez Montoya.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 14 de noviembre de 2024. Rad. 15001- 05001-23-33-000-2024-00016-02 (ACUMULADO). M.P. Gloria María Gómez Montoya.



## 2.4.2. Sobre la autorización para votar

118. El apelante afirma que de manera ilegal la RNEC autorizó a ciudadanos y jurados a sufragar en el certamen electoral sin el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 117 del Código Electoral.

119. Para emprender el estudio del reproche es necesario citar el contenido de la norma que invoca el actor, así:

«**ARTICULO 117.** El ciudadano cuya cédula de ciudadanía apta para votar aparezca erróneamente cancelada por muerte, tendrá derecho a sufragar en la mesa especial que para el efecto señale el Registrador del Estado Civil o su Delegado, una vez lo autorice este funcionario mediante certificación que se le expedirá con la sola presencia física del ciudadano y su identificación mediante la cédula de ciudadanía. Del mismo modo se procederá en los demás casos de error u omisión una vez que ésta y aquél resulten debidamente comprobados.

En las certificaciones aludidas, que se expedirán en papel de seguridad, se hará constar el motivo de la autorización. Copia de ellas deberá enviarse a la Registraduría Nacional.

La Registraduría Nacional dispondrá qué funcionarios de la organización electoral pueden expedir tales certificaciones de manera que se facilite el ejercicio del sufragio».

120. La disposición referida en consonancia con la Resolución 9828 del 22 de abril de 2022<sup>59</sup>, regulan la autorización especial para votar, expedida por el registrador del estado civil o su delegado, para los ciudadanos que se encuentran en las siguientes situaciones: i) cédula cancelada erróneamente por muerte, error u omisión en la lista de sufragantes, ii) orden judicial, iii) funcionario en comisión u otra situación administrativa de tipo electoral, iv) acto administrativo del CNE, delegado del puesto y v) jurado remanente en casos de corregimientos que no actúen como reemplazo y no puedan regresarse a la cabecera del municipio. En estos casos, se expide el formulario E-12 que es el que habilita el sufragio en esas condiciones.

121. Para materializar el ejercicio del voto a partir de la autorización, la organización electoral habilita la última mesa del puesto de votación, para lo cual, el respectivo formulario E-11 de ese lugar, se dispone de un espacio con ese fin. Con el propósito de un mejor entendimiento de los documentos electorales, la Sala encuentra necesario hacer alusión al acta de instalación y registro de votantes de las mesas 010, puesto 00, zona 00 de la cabecera municipal del La Jagua del Pilar y 002, puesto 12, zona 99 del corregimiento El Plan y mostrar los espacios contemplados para consignar la autorización para votar, así:

The image shows two forms titled "ACTA DE INSTALACIÓN Y REGISTRO GENERAL DE VOTANTES".

**Form 986:** ELECTION ALCALDE LA JAGUA DEL PILAR LA GUAJIRA 2025. DEPARTAMENTO 48 - LA GUAJIRA. MUNICIPIO 012 - LA JAGUA DEL PILAR. LUGAR 00 - PUESTO CABECERA MUNICIPAL. ZONA PUESTO MESA 00 00 010. Includes a QR code and a signature line.

**Form 1047:** ELECTION ALCALDE LA JAGUA DEL PILAR LA GUAJIRA 2025. DEPARTAMENTO 48 - LA GUAJIRA. MUNICIPIO 012 - LA JAGUA DEL PILAR. LUGAR 12 - EL PLAN. ZONA PUESTO MESA 99 12 002. Includes a QR code and a signature line.

122. Sobre este aspecto la Sala considera, al igual que lo hizo el juzgador de instancia, que el demandante no identificó los ciudadanos y jurados que incurrieron en la supuesta irregularidad que alega, simplemente de manera general se centró en determinar que participaron en la contienda y que fueron ilegalmente autorizados para votar.

<sup>59</sup> Expedida por la RNEC.



123. A pesar de lo anterior, al verificar las pruebas que obran en el plenario, concretamente los formularios E-11, en particular de la mesa 010, puesto 00, zona 00 de la cabecera municipal del La Jagua del Pilar y la mesa 002, puesto 12, zona 99 del corregimiento El Plan, que son las mesas habilitadas para este fin, se observa que contiene los espacios para diligenciar respecto de quienes se autorizan para votar (E-12), sin embargo, ninguna de ellas reporta algún registro.

124. Lo anterior denota que, si bien el actor eleva un reproche, los documentos electorales son demostrativos de que en el certamen electoral que se analiza no se realizó ninguna autorización, razón suficiente para negar el cargo.

125. Finalmente, se estima que si bien el Ministerio Público considera que el recurso no presentó cuestionamientos contra la decisión de primer grado, como viene de explicarse, para la Sala sí realizó manifestaciones en donde expuso el desacuerdo que tuvo con la providencia que es objeto de análisis, los cuales resultaban suficientes para el estudio el medio de impugnación.

## 2.5. Conclusión

126. Al no encontrar acreditada ninguna irregularidad, se impone confirmar la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

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

## III. FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira el 18 de diciembre de 2025, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado  
Aclara voto

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»