



RESOLUCIÓN N° 6717 de 2019

24 de octubre

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de **SANTANDER**, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En mérito de las facultades constitucionales y legales, en especial las concedidas por los artículos 265 de la Constitución Política, 4 de la Ley 163 de 1994, el Decreto 1294 del 17 de junio de 2015, la Resolución No. 2857 de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral y teniendo en cuenta los siguientes:

HECHOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

1.1. El 27 de octubre de 2019 se realizarán en el país las elecciones para elegir Gobernadores, Alcaldes distritales, municipales, Diputados, Concejales y miembros de Juntas Administradoras Locales.

1.2. En reparto de la Corporación le correspondió al Despacho del Magistrado Luis Guillermo Pérez Casas, conocer de las investigaciones, por presuntas irregularidades en la inscripción de cédulas de ciudadanía, en los municipios del departamento de **SANTANDER**.

1.3. Fueron recibidas en la corporación quejas por inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el departamento de **SANTANDER**.

1.4. Mediante auto de 02 de abril de 2019, el despacho del magistrado ponente avocó el conocimiento de las quejas ciudadanas y resolvió asumir de oficio la verificación del proceso de inscripción de cédulas en los municipios del departamento de **SANTANDER**.

Así mismo, ordenó a los Registradores del Estado Civil de los Municipios del departamento de **SANTANDER**, la fijación de un **AVISO** en la Secretaría de la Registraduría Municipal, mediante el cual informara a **LOS CIUDADANOS** que inscribieron su cédula de ciudadanía con miras al debate electoral que se llevará a cabo el 27 de octubre de 2019, sobre la presente investigación.

1.5. En aplicación del Decreto 1294 de 2015, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de **SANTANDER**, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

venido entregando informes parciales al Consejo Nacional Electoral, en los que relacionan las bases de datos de los ciudadanos inscritos en el actual proceso de inscripción para el certamen electoral del próximo 27 de octubre del año en curso.

1.6. El Consejo Nacional Electoral, en aras de dar mayores garantías a la transparencia del proceso electoral, resolvió realizar el cruce general de los registros del actual proceso de inscripción de cédulas, con las bases de datos oficiales suministradas por la Registraduría Nacional del Estado Civil que constituyen un referente de la residencia de los ciudadanos.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. COMPETENCIA

2.1.1. Constitución Política

La Carta Fundamental ha conferido al Consejo Nacional Electoral la competencia para velar por el amparo de los procesos electorales, a fin de que su resultado se traduzca en la verdadera intención del elector, libre de apremio.

En efecto, el artículo 265 de la Constitución Política en lo pertinente prescribe:

"El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

(...)

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. (...)."

En lo que respecta a la circunscripción electoral en que deben sufragar los ciudadanos residentes en una respectiva entidad territorial, la Constitución Política dispone:

"(...) ARTICULO 316. En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio. (...)."

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

2.1.2. Decreto 2241 de 1986⁽¹⁾

Concordante con lo expuesto anteriormente, el Código Electoral en lo pertinente preceptúa:

"ARTICULO 1: El objeto de este código es perfeccionar el proceso y organización electorales para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y autentica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresado en las urnas. En consecuencia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral y, en general, todos los funcionarios de la Organización electoral del país, en la interpretación y aplicación de las leyes, tendrán en cuenta los siguientes principios orientadores:

(...)

4). Principio de la capacidad electoral. Todo ciudadano puede elegir y ser elegido mientras no exista norma expresa que le limite su derecho (...).

ARTICULO 11. El Consejo Nacional Electoral tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y en el ejercicio de estas atribuciones cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los decretos que la reglamenten.

ARTICULO 76. A partir de 1988 el ciudadano sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral. Permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo, las cédulas que integraban el censo de 1988, y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban, mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar.

ARTICULO 78. La inscripción es acto que requiere para su validez la presencia del ciudadano y la impresión de la huella del dedo índice derecho del inscrito, en el correspondiente documento oficial. En el caso de personas mutiladas se dejará constancia y se procederá a imprimir otra huella que permita identificar al inscrito.

La presentación personal aquí ordenada se cumplirá ante el funcionario electoral del municipio o del lugar donde se desea sufragar, quien expedirá el comprobante de la inscripción donde conste el número de la cédula inscrita y el número del puesto de votación.

No surtirán efecto las inscripciones que se efectúen sin el lleno de los requisitos prescritos en el presente artículo y los funcionarios que las realicen serán sancionados con la pérdida del empleo, sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal."⁽²⁾

2.1.3. Ley 136 de 1994⁽³⁾

¹ "Por el cual se adopta el Código Electoral"

² Artículo 77 modificado por el artículo 7 de la Ley 6 de 1990.

³ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

"ARTICULO 183. DEFINICIÓN DE RESIDENCIA: Entiéndase por residencia para los efectos establecidos en el artículo 316 de la Constitución Política, el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo."

2.1.4. Ley 163 de 1994⁽⁴⁾

"ARTICULO 4. RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio. Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.

(...)"

2.1.5. Ley 1475 de 2011⁽⁵⁾

"ARTICULO 49. INSCRIPCIÓN PARA VOTAR. La inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía. La Registraduría Nacional del Estado Civil establecerá los mecanismos necesarios de publicidad y logística para la actualización de la información por zonificación; en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia, dicho proceso se llevará a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate."

2.1.6. Ley 1437 de 2011⁽⁶⁾

"ARTICULO 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.

(...)"

⁴ "Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral"

⁵ "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"

⁶ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

2.1.7. Ley 599 de 2000⁽⁷⁾

Que el artículo 389 de la Ley 599 de 2000, "por la cual se expide el Código Penal", modificado por el artículo 4° de la Ley 1864 de 2017, tipifica el fraude en inscripciones de cédulas como delito, por lo que el legislador estableció:

"FRAUDE EN INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS. 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 a doscientos 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. "

2.1.9 Decreto 1294 del 17 de junio de 2015⁽⁸⁾ expedido por el Ministerio del Interior.

Con el objeto de brindar garantías para la transparencia de los procesos electorales, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Interior, estableció algunos mecanismos para facilitar la coordinación interinstitucional y permitir un efectivo y oportuno control por parte del Consejo Nacional Electoral, en lo que corresponde a la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía. Para estos efectos expidió las consecuentes disposiciones, así:

"ARTICULO 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.*

⁷ "Por la cual se expide el Código Penal"

⁸ "Por el cual se modifica el Decreto 1066 de 2015, con el fin de establecer los mecanismos que hagan efectivo y oportuno el control que el Consejo Nacional Electoral ejerce sobre la inscripción de cédulas de ciudadanía para combatir la trashumancia electoral"

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de **SANTANDER**, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

- *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".

"ARTICULO 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."

"ARTICULO 2.3.1.8.6. DECISIÓN Y NOTIFICACIÓN. El Consejo Nacional Electoral, con base en la información indicada en el artículo precedente, tomará la decisión que corresponda, la cual será notificada de conformidad con las normas legales pertinentes.

PARÁGRAFO. El procedimiento y las decisiones del Consejo Nacional Electoral tienen carácter policivo administrativo. Estas últimas son de cumplimiento inmediato, sin perjuicio de los recursos que legalmente procedan."

2.2. PROCEDIMIENTO PARA LA INVESTIGACIÓN

2.2.1. Resolución No. 2857 de 2018 ⁽⁹⁾ proferida por el Consejo Nacional Electoral.

El Consejo Nacional Electoral mediante este acto administrativo, reguló el procedimiento a seguir en las investigaciones para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía cuyos titulares no residan en la correspondiente circunscripción electoral, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO PRIMERO: ACTUACION ADMINISTRATIVA DE TRASHUMANCIA ELECTORAL. El Consejo Nacional Electoral adelantará de oficio o a solicitud de parte, los procedimientos administrativos por trashumancia electoral.

Para el inicio de la actuación administrativa de manera oficiosa, el CNE analizará la información que reciba sobre la posible inscripción irregular de cédulas de ciudadanía

⁹ "Por medio del cual se establece el procedimiento breve y sumario orientado a dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía y se dictan otras disposiciones."

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

(...)"

"ARTÍCULO SÉPTIMO. ADMISION E INICIO DEL PROCEDIMIENTO. El Magistrado Sustanciador a quien le correspondió por reparto el asunto, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la queja, asumirá su conocimiento mediante auto y ordenará la práctica de pruebas que estime necesarias.

Copia del auto se fijará en un sitio visible de la Registraduría del Estado Civil del Municipio correspondiente por cinco (5) días calendario; la constancia de la fijación y desfijación será enviada de forma inmediata y por el medio más expedito al CNE.

(...)"

"ARTÍCULO OCTAVO: DEL CRUCE DE DATOS. En el auto que decide la admisión, el Magistrado Sustanciador decretará los cruces de las bases de datos que le servirán de soporte para adoptar decisiones, tales como las del SISBEN, ADRES, DPS Y CENSO ELECTORAL, y todas aquellas que considere procedentes.

El cruce de la información suministrada por las bases de datos, se deberá realizar en forma simultánea, considerando como prueba de residencia, la coincidencia de uno o más registros en cualquiera de las plataformas de las bases de datos señaladas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, durante el periodo de inscripción de cédulas de ciudadanía, en forma permanente, pondrá a disposición del Consejo Nacional Electoral la siguiente información.

a) La base de datos de inscritos en el respectivo distrito o municipio,

b) El Archivo Nacional de Identificación ANI;

c) Potencial de inscritos;

d) Datos histórico del Censo Electoral;

e) La información adicional que se requiera, e informará oportunamente sobre las alertas derivadas del comportamiento atípico en la inscripción de cédulas de ciudadanía tomando como base el comparativo de los censos poblacional y electoral, con su respectivo mapa de riesgos.

PARÁGRAFO PRIMERO: El Consejo Nacional Electoral realizará todas las acciones encaminadas a la implementación de un software a su cargo, para realizar los cruces de las bases de datos pertinentes y las actividades necesarias tendientes a la verificación de la residencia electoral.

PARÁGRAFO SEGUNDO: De conformidad con la Ley 1712 de 2014, el Consejo Nacional Electoral solicitará las entidades públicas y privadas la información necesaria para verificar los datos aportados por los ciudadanos al momento de la inscripción."

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

"ARTÍCULO DÉCIMO. DECISIONES. El Magistrado Sustanciador presentará a consideración de la Sala Plena, proyecto de dejar sin efecto las inscripciones de cédulas de ciudadanía, cuando obtenga prueba de la inscripción irregular.

Contra la decisión procede el recurso de reposición.

El declarado trashumante no podrá volver a inscribir su cédula de ciudadanía para el mismo proceso electoral en el lugar del cual fue excluida como consecuencia del procedimiento aquí previsto, tampoco podrá ser designado ni ejercer como jurado de votación en tal entidad territorial. Lo anterior, sin perjuicio de las demás acciones legales a que haya lugar."

EN ARCHIVO DIGITAL (CD) CON CÓDIGO HASH SE ANEXA EL LISTADO DE LOS CIUDADANOS QUE INGRESAN AL CENSO ELECTORAL EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.

NOMBRE DEL ARCHIVO: xxxxx

CÓDIGO HASH: xxxx

3. ACERVO PROBATORIO

En atención a que se realizará el análisis de todos los ciudadanos que inscribieron su cédula en el actual proceso de inscripción de cédulas, se tendrá como prueba los Discos Compactos suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que contienen el archivo nacional de inscritos con ocasión de las elecciones a Congreso y Presidencia de la República realizadas entre el 11 de marzo de 2017 al 11 de enero de 2018, del 12 de enero 2018 al 27 marzo de 2018, y de las inscripciones realizadas del 27 de octubre de 2018 al 27 de agosto de 2019, información procesada y cruzada con las siguientes bases de datos:

- Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN, administrada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- Sistema de Seguridad Social - BDUA del ADRES, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social.
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema -ANSPE.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS.
- De la Oficina de Instrumentos Públicos y/o de la Superintendencia de Notariado y Registro.
- De la Oficina Instituto Geográfico de Agustín Codazzi.
- Censo Electoral
- El registro de miembros de consejos comunitarios afrodescendientes, resguardos indígenas y kumpany del Ministerio del Interior.
- El Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

4. CONSIDERACIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

4.1. GENERALES

4.1.1. De la residencia electoral y la trashumancia

La Constitución Política de Colombia en su artículo 316 establece que, en los procesos electorales para la escogencia de las autoridades del orden local, solo pueden participar aquellos ciudadanos que residan en el respectivo municipio, lo que deriva en que, cuando se inscriben en el censo electoral, los ciudadanos que no tienen vínculo material con el respectivo municipio, vulneran el precepto Superior. Dicho en otras palabras, el propósito del Constituyente fue garantizar que en las elecciones locales solo participen personas que tengan un interés directo, es decir, que tengan un verdadero arraigo o sentido de pertenencia con el municipio.

Al respecto, la Corte Constitucional en providencia T-135 del 2000, sostuvo:

"El derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, se radica en cabeza de todos los ciudadanos, pero está expresamente limitado por la Carta Política a los residentes, en el municipio, cuando se refiere a la elección de las autoridades locales o la decisión de asuntos del mismo carácter, pues el constituyente colombiano encontró que de esta forma debía cumplirse con el fin esencial del estado, de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Así, la práctica de incluir en los censos electorales municipales a personas que no residen en el lugar, a fin de que esos votantes sean escrutados junto con los residentes en la elección de las autoridades locales o la decisión de asuntos que afectan a los habitantes de determinado municipio, claramente viola las disposiciones constitucionales aludidas, y es una actuación irregular que debe ser controlada por el Consejo Nacional Electoral, pues en esos casos, esta entidad debe ejercer de conformidad con la ley, la atribución especial de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías."

En efecto, la trashumancia electoral o trasteo de votos, es una reprochable e inveterada práctica, contraria al ordenamiento jurídico, en la que ciudadanos que sin residir en un municipio, y por tanto sin un interés legítimo para hacerlo, participan en los procesos electorales, constituyéndose en una alteración a la voluntad popular, en la que ciudadanos ajenos a una determinada municipalidad, terminan por elegir o influir en la elección de los mandatarios que la gobernarán.

Así entonces, el factor determinante para la configuración de la trashumancia es la residencia electoral. En desarrollo del mandato Constitucional referido, el artículo 183 de la ley 136 de 1994 dispuso que la residencia electoral se entiende como "el lugar donde una persona habita

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo".

A su turno, el artículo 4 de la ley 163 de 1994, también para efectos del artículo 316 de la Carta Política, definió la residencia electoral como *"aquella donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral"* y estableció que, con la inscripción, el votante, bajo la gravedad del juramento, declara residir en el respectivo municipio, acorde a lo preceptuado en el artículo 78 del código electoral.

Vale referir que mediante sentencia C-307 del 13 de julio de 1995, la Corte Constitucional sostuvo que el artículo 183 de la ley 136 de 1994 había sido derogado por el artículo 4 de la ley 163 de 1994, y por su parte la Sección Quinta del Consejo de Estado, consideró que el artículo 183 de la ley 136 de 1994 no se encontraba derogado por el artículo 4 de la ley 163 de 1994, en los siguientes términos:

"Para esta Sala, el artículo 183 no se encuentra derogado, puesto que la norma posterior no es contraria sino que complementa el concepto de residencia. Tampoco se comparte el argumento de la Corte en el sentido de afirmar que la derogatoria se produce porque "ambas disposiciones regulan el desarrollo legal del concepto de residencia electoral para efectos de aplicar el artículo 316 de la Constitución", puesto que es perfectamente posible que una ley especial y una general desarrollen la misma norma constitucional. Ahora, la vigencia del artículo 183 de la Ley 136 de 1994 no significa que exista pluralidad de domicilios, como sucede en el derecho civil, comoquiera que la norma faculta al ciudadano a elegir un solo lugar de residencia electoral -que se concreta en el acto de inscripción-, pero no lo restringe a la casa de habitación sino que le amplía la posibilidad de escoger, además de esa opción, al lugar donde de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo, el cual puede tener más sentido de pertenencia que el sitio donde habita."⁽¹⁰⁾

Tal posición fue reiterada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en sentencia del 12 de diciembre de 2001, en la cual igualmente sostuvo el alto tribunal contencioso:

"En el artículo 316 de la Constitución Nacional establece que en las votaciones para la elección de autoridades locales y la decisión de asuntos del mismo carácter, solo pueden participar los ciudadanos residentes en el mismo municipio. Este precepto fue desarrollado por el artículo 183 de la Ley 136 de 1994 que definió la residencia electoral y el artículo 4 de la Ley 163 del mismo año que estableció la presunción de residencia electoral con base en la inscripción en el censo electoral. La Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad del artículo 183 de la Ley 136 de 1994 consideró que el mismo había sido derogado tácitamente por el 4 de la Ley 163 de 1994 por ser norma posterior y especial y decidió inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo."⁷

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Bogotá, D. C., Siete (7) De Diciembre De Dos Mil Uno (2001). Radicación número: 41001-23-31-000-2000-4146-01(2729).

⁷ Corte Constitucional - Sentencia C-307 de 1995.

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

Esta Sala no comparte esa apreciación por considerar que no existe la pretendida antinomia invocada por la Corte Constitucional en el texto de ambos preceptos.

El artículo 183 de la Ley 136 de 1994 prescribe que residencia electoral es el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee algunos de sus negocios o empleo, presupuestos materiales que pueden determinar que una persona posea al mismo tiempo la opción de varias residencias electorales, tal como puede ocurrir con el domicilio. No obstante, respecto de aquella, la ley establece que debe ser única y se determina por la decisión del ciudadano de inscribir su cédula en el municipio o en alguno de los municipios en relación con los cuales tiene uno cualquiera o varios de los vínculos previstos en el artículo 183 de la Ley 136 de 1994, es decir donde habita, o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo, con el fin de ejercitar en él su derecho político de elegir y ser elegido. Al inscribir su cédula el ciudadano declara bajo la gravedad del juramento residir en el respectivo municipio y ello se constituye en el sustrato de una presunción legal que, como tal, puede ser desvirtuada cuando se demuestre que el inscrito no se encuentra en ninguna de las situaciones descritas en el artículo citado.

Es claro, sin embargo, que si el ciudadano al momento indica una dirección como del lugar de su residencia o trabajo, se debe inferir que es esa y no la otra la que configura al vínculo material con el municipio donde se está inscribiendo, de tal manera que si se acredita con prueba idónea que en el lugar indicado como de residencia o de ejercicio de su actividad profesional o negocio no reside o trabaja, con ello se habrá desvirtuando la presunción de residencia electoral."

De lo anterior se colige, que de conformidad con el artículo 316 de la Constitución Política y el artículo 4 de la ley 163 de 1994, ha de presumirse la residencia electoral "en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral; de manera que con la inscripción de la cédula bajo la gravedad de juramento manifiesta que reside en el municipio" y que la definición de residencia electoral no sólo se encuentra delimitada por el lugar donde se habita, sino también por el espacio o asiento donde el ciudadano ejerce su profesión, oficio o posee alguno de sus negocios o empleos. De manera que la residencia electoral de un ciudadano surge por la relación material que tiene con el municipio donde pretende ejercer el derecho, tal como lo señala el artículo 183 de la ley 136 de 1994.

Así mismo, respecto de la trashumancia que puede presentarse en los Departamentos la Corte Constitucional en Sentencia C-020/93 se pronunció en el siguiente sentido:

"[...]

Se advierte sin dificultad que se violaría la autonomía política de las entidades territoriales departamentales si un ciudadano de un departamento pudiese desplazarse para votar en otro, pues simultáneamente el cuerpo electoral de un departamento vería

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

afectada su representatividad por la presencia de fuerzas electorales extrañas, de un lado, y de otro lado los ciudadanos de un departamento terminarían incidiendo en el resultado electoral de otro.

Así, pues, por la doble vía del departamento que recibe votantes adicionales no residentes en su circunscripción como por parte del departamento que los envía o remite, se viola la autonomía de una entidad territorial seccional para "gobernarse por autoridades propias.

(...)"

Ahora bien, de conformidad con los artículos 76 y 78 del Código Electoral y el artículo 49 de la ley 1475 de 2011, el ciudadano sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral. Así mismo, tales disposiciones jurídicas señalan que para que el acto de inscripción se torne válido requiere de la presentación personal del ciudadano ante el funcionario electoral del lugar donde desee sufragar, con la impresión de la huella de su dedo índice derecho. Cuando el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia, la inscripción para votar únicamente se podrá llevar a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y hasta dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate.

Cabe advertir que, como quiera que el artículo 4 de la ley 163 de 1994 señala que con la inscripción el ciudadano declara bajo la gravedad de juramento que reside en el respectivo municipio, sin importar la naturaleza de la elección, quien inscriba su cédula en lugar distinto al municipio donde reside, podría incurrir, además en el delito de falso testimonio consagrado en el artículo 442 del Código Penal, que dispone: "El que en actuación judicial o administrativa, bajo la gravedad del juramento ante autoridad competente, falte a la verdad o la calle total o parcialmente incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años."

En muchos casos, antes que tratarse de un descuido o desconocimiento del ciudadano que incurre en ella, la trashumancia electoral responde a una actividad organizada, masiva y sistemática, cuyo objetivo principal es, precisamente, favorecer indebidamente algunos intereses y propuestas políticas, afectando y distorsionando la genuina expresión de la voluntad popular de una comunidad determinada.

De otra parte, debe señalarse que conforme al artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que cuando los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción se configura una causal de anulación de la elección en ejercicio de la acción de nulidad electoral ante la Jurisdicción Contenciosa, en tratándose de las circunscripciones diferentes a la nacional.

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de SANTANDER, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

En este orden de ideas, puede concluirse que la circunscripción nacional opera únicamente para la elección de Senado de la República, razón por la cual, para salvaguardar el cumplimiento de las preceptivas constitucionales y legales, el Consejo Nacional Electoral puede mediante procedimiento breve y sumario, dejar sin efecto las inscripciones de cédulas de ciudadanía que no reúnan la condición de residencia electoral para participar en las votaciones populares del orden local entendidas estas como (i) las que se realicen para la adopción de decisiones del orden local en tratándose de mecanismos de participación ciudadana –referendo, revocatoria del mandato, consulta popular, -(ii) las que se realicen para elegir autoridades locales a cargos de elección popular –alcaldes, gobernadores y miembros de corporaciones públicas (diputados en las asambleas departamentales y concejales municipales) y (iii) las elecciones de Representantes a la Cámara por circunscripción territorial.

En consecuencia y frente a una posible injerencia de ciudadanos no habilitados para ejercer el derecho al voto en una determinada circunscripción, es imperiosa la intervención de esta Corporación con el fin de cumplir no sólo el mandato Constitucional de garantizar la participación ciudadana legitimada para la toma de decisiones, sino para garantizar la eficacia del voto como manifestación libre y espontánea del poder ciudadano.

De manera que, cuando se presentan denuncias, quejas o alarmas ciudadanas o institucionales que den cuenta del posible acaecimiento de inscripción irregular de cédulas de ciudadanía, o si de oficio lo considera necesario, la Corporación deberá activar sus competencias en aras de evitar y combatir la trashumancia electoral.

Siendo múltiples las alternativas que determinan la relación material de un ciudadano con una entidad territorial y que definen la residencia electoral, no es suficiente demostrar que el inscrito habita en un municipio diferente a aquel en que se registró, sino que también habrá de descartarse que allí ejerza su profesión, empleo u oficio, o despliegue sus negocios.

Así entonces, para que el Consejo Nacional Electoral pueda dejar sin efecto la inscripción para votar de un ciudadano por trashumancia electoral, en tanto con ello impone una limitación o restricción al ejercicio de un derecho político, deberá contar con elementos de juicio, de naturaleza sumaria, que soporten su decisión.

Para tal finalidad, tanto el referido Decreto 1294 de 2015, por el que se introdujeron mecanismos para hacer efectivo y oportuno el control de la trashumancia electoral, como la Resolución 2857 de 2018 proferida por esta Corporación, otorgan facultades para que la Corporación cuente con un cotejo o cruce de bases de datos con la finalidad de obtener los elementos de juicio necesarios que le permitan confirmar o desvirtuar la residencia electoral

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de **SANTANDER**, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

de los ciudadanos, en tanto que la base de datos seleccionada para efectuar tal cotejo o cruce, será aquella que otorgue información relativa a los ciudadanos, específicamente en lo que a la identificación de su lugar de residencia electoral se refiere y el resultado de dichos cruces será el insumo principal que nutrirá la decisión sobre trashumancia electoral o inscripción irregular de cédulas que adopte el Consejo Nacional Electoral.

Finalmente, cabe reseñar que no solo el artículo 40 de la Constitución Política garantiza a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de, entre otros medios, el derecho a elegir. También instrumentos internacionales de derechos humanos de los que Colombia es parte, protegen este derecho de participación política, como el caso de la Carta Democrática Interamericana de la OEA⁽¹¹⁾, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁽¹²⁾, y la Convención Americana de Derechos Humanos⁽¹³⁾. Sin embargo, debe ponerse de presente también que estos tratados obligan a los estados a garantizar la genuina expresión de la voluntad popular de sus asociados.

Para el caso en concreto, el Consejo Nacional Electoral en ejercicio de sus competencias constitucionales, adelantó investigaciones en todo el territorio nacional sobre la Trashumancia Electoral, correspondiendo al suscrito magistrado asumir la competencia de los departamentos de Arauca, Santander, Norte de Santander, Guaviare y en el Archipiélago De San Andrés, Providencia Y Santa Catalina.

En el marco de las investigaciones este Despacho profirió la Resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de **SANTANDER**, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019."

Finalmente, mediante la investigación adelantada, así como las pruebas allegadas por los ciudadanos con ocasión del procedimiento de investigación, por la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el departamento de **SANTANDER**, se pudo acreditar la residencia electoral de algunos ciudadanos que en principio habían sido excluidos en la

¹¹ Artículo 3. "Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos."

¹² Artículo 25. "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (...)"

¹³ Artículo 23. "Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, (...) 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de **SANTANDER**, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

resolución 6279 de 2019; el despacho ponente, en aras de garantizar el Derecho fundamental a elegir, se ve avocado a adicionar la resolución precitada.

De conformidad con lo transcrito, esta corporación en cabeza del despacho de conocimiento ordena incluir en el censo electoral del departamento de **SANTANDER** a los ciudadanos que se relacionan en la parte resolutive del acto administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Nacional Electoral,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ADICIONAR la Resolución No. 6279 de octubre de 2019, proferida por esta Corporación, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de **SANTANDER**, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019" y se ordena incluir en el censo del departamento a los ciudadanos que se relacionan a continuación, así:

EN ARCHIVO DIGITAL (CD) CON CÓDIGO HASH SE ANEXA EL LISTADO DE LOS CIUDADANOS QUE INGRESAN AL CENSO ELECTORAL EN EL DEPARTAMENTO DE **SANTANDER**.

NOMBRE DEL ARCHIVO: ADICIÓN REPONE SANTANDER.xlsx

CÓDIGO HASH: F8CFDE85

NOMBRE DEL ARCHIVO: ADICIÓN NO REPONE SANTANDER.xlsx

CÓDIGO HASH: 7CD63E2C

ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR la presente Resolución por conducto de la Registraduría Departamental de **SANTANDER** y de las Registradurías Municipales de **SANTANDER** para que NOTIFIQUEN a las personas relacionadas en el artículo anterior de este proveído.

ARTÍCULO TERCERO: REMITIR copia de la presente Resolución al Registrador Nacional Delegado en lo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Gerencia de Informática de la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Delegación Departamental de **SANTANDER**, para los efectos a que haya lugar en su cumplimiento.

Por medio de la cual se adiciona la resolución No. 6279 de octubre de 2019, "Por medio de la cual se adoptaron decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento de **SANTANDER**, para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 27 de octubre del año 2019".

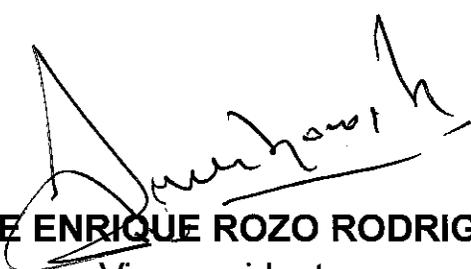
ARTICULO CUARTO: COMUNICAR el presente acto administrativo a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de sus respectivos cargos y competencias.

ARTICULO QUINTO: PUBLICAR la presente decisión en la página Web del Consejo Nacional Electoral y/o de la Registraduría Nacional de Estado Civil, como garantía de transparencia y acceso a la información.

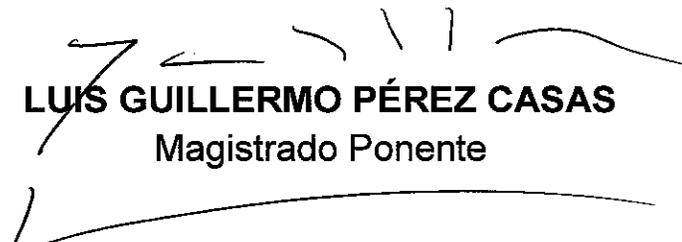
ARTICULO SEXTO: LIBRAR por conducto de la Subsecretaria de la Corporación los oficios dispuestos para el cumplimiento de lo resuelto en la presente resolución.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., el veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019).



JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ
Vicepresidente



LUIS GUILLERMO PÉREZ CASAS
Magistrado Ponente

Aprobado en Sesión de Sala, el veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Ausente: H.M Hernán Penagos Giraldo.

Revisó: Rafael Antonio Vargas González, Asesoría Secretaria General

Revisó: Miguel Puerto

Elaboró: Miguel Puerto

Radicado: Trashumancia SANTANDER.