RESOLUCIÓN No. 5362 DE 2019

(30 de septiembre)

Por medio del cual se adoptan decisiones en relación con la inscripción irregular histórica de cédulas de ciudadanía, en los **Municipios de Atrato, Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó**.

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 265 numeral 6º y 316 de la Constitución Política, 4° de la ley 163 de 1994, la Resolución No. 2857 de 2018 del Consejo Nacional Electoral y con fundamento en los siguientes:

1. HECHOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

1.1. El 27 de octubre de 2019 se realizarán en todo el país las elecciones para elegir Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de Juntas Administradoras Locales).

1.2. En reparto especial del 14 de noviembre de 2018, correspondió al Despacho del Magistrado Jorge Enrique Rozo Rodríguez, conocer de las investigaciones, por presuntas irregularidades en la inscripción de cédulas de ciudadanía, en los municipios del Departamento de Chocó.

1.3. Mediante los siguientes Autos el Consejo Nacional Electoral, a través del Magistrado Jorge Enrique Rozo Rodriguez, asumió el conocimiento y ordenó iniciar el procedimiento administrativo para determinar la posible inscripción irregular de algunas cédulas de ciudadanía en los Municipios de Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó, inscritas para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República realizadas en el año de 2018; y, en el Municipio de Atrato respecto de las cedulas de ciudadanía denunciadas y que históricamente se encuentran inscritas en dicha entidad territorial.

MUNICIPIO	FECHA DE AUTOS
Atrato	26 de abril de 2019
Carmen del Darién	30 de abril de 2019
El Cantón de San Pablo	30 de abril de 2019
Lloró	30 de abril de 2019
Medio Baudó	13 de mayo de 2019

Río Iro	30 de abril de 2019
Río Quito	30 de abril de 2019
Riosucio	30 de abril de 2019

En los mencionados Autos, en cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 2857 de 2018[1] del Consejo Nacional Electoral y el Articulo 2.3.1.8.5 del Decreto 1294 de 2015[2] del Ministerio del Interior, se solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil realizar el cruce de toda la inscripción de cedulas de ciudadanía inscritas en los Municipios de Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó, inscritas para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República realizadas en el año de 2018 y las inscritas históricamente y denunciadas en el Municipio de Atrato.

1.4. La Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de Oficio RDE-DCE-1124 de fecha 13 de mayo de 2019, remitió en disco compacto la relación de personas inscritas (ciudadanos nacionales y extranjeros) para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República realizadas en el año de 2018, en los Municipios de Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó, con las bases del Censo Electoral utilizado en Autoridades Locales 2015; bases de datos de SISBEN, ADRES, ANSPE (corte 31 de marzo de 2019); y el Archivo Nacional de Identificación (ANI).

1.5. La Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de Oficio RDE-DCE-1774 de fecha 11 de julio de 2019, remitió en disco compacto la relación de personas denunciadas e inscritas históricamente en el Municipio de Atrato, Departamento del Chocó, con las bases del Censo Electoral utilizado en Autoridades Locales 2015, bases de datos de SISBEN, ADRES, ANSPE (corte 31 de mayo de 2019); y el Archivo Nacional de Identificación (ANI).

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. COMPETENCIA

2.1.1 Constitución Política

> ***"Articulo 265.*** *Modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2009. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos*

[1] 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

[2] 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

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.*

(...)

***14**. Las demás que le confiera la ley."*

2.1.2. Ley 163 de 1994

*"**Artículo 4º. Residencia Electoral.** (...)*

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."

2.2.3. Resolución 2857 de 2018[3] del Consejo Nacional Electoral

***"Artículo primero. Actuación administrativa de trashumancia electoral.** El Consejo Nacional Electoral adelantara 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 analizara la información que reciba sobre la posible inscripción irregular de cedulas de ciudadanía.

***Parágrafo: Las inscripciones de cedulas de ciudadanía realizadas con anterioridad al inicio del respectivo periodo, podrán ser verificadas de conformidad con lo establecido en el presente Acto Administrativo**."* (Negrillas y subrayas fuera de texto)

2.2 DE LA INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS Y LA RESIDENCIA ELECTORAL

2.2.1. Constitución Política

En lo que respecta a la circunscripción en que deben sufragar los ciudadanos residentes en una respectiva entidad territorial, la Carta Política indica lo siguiente:

*"**Artículo 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."*

2.2.2. Código Electoral[4]

[3] Consejo Nacional Electoral. Resolución 2857 de 2018 *"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".*
[4] Decreto Ley 2241 de 1986

Para el acto de inscripción del ciudadano en el censo electoral, el estatuto señala:

> ***"Artículo 76.-*** *Artículos 76 y 77 modificados por el artículo 7 de la Ley 6 de 1990. 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.*
>
> ***Artículo 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."*

2.2.3. Ley 136 de 1994[5]

El artículo 183 de la Ley 136 de 1994, define el concepto de residencia, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 183. Definición de residencia:** Entiéndese 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*

2.2.4. Ley 163 de 1994[6]

El artículo 4 de la Ley 163 de 1994, dispone en cuanto a la residencia electoral:

> *"**Artículo 4º. 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. (...)".*

2.2.5. Ley 1475 de 2011[7]

> *"**Artículo 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*

[5] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
[6] Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral
[7] 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

cerrará dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate. (...)".

2.2.6. Decreto 1294 de 2015[8] Ministerio del Interior.

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 Victimas, adscritas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS.*

2.3.1.8.4 Potestad de entregar información*. De conformidad con el literal b) del artículo 13 de la Ley 1581 de 2012, todas las entidades responsables del tratamiento de datos deberán entregar la información y deberán ponerla a disposición de la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los cinco (5) días siguientes a la solicitud.*

La Organización Electoral indicará la información requerida para el respectivo cruce de base de datos y tratará la información recibida conforme a los principios y disposiciones de protección de datos previstos en la ley."

2.2.7. Resolución No. 2857 de 2018 del Consejo Nacional Electoral.

"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;

---

[8] Ministerio del Interior, Decreto 1294 de 2015 "*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*"

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 a las entidades públicas y privadas la información necesaria para verificar los datos aportados por los ciudadanos al momento de la inscripción."

(...)
***Artículo décimo. Decisiones**. El Magistrado Sustanciador presentará a consideración de la Sala Plena, proyecto de dejar sin efecto las inscripciones de cédulas de ciudadanía, cuándo 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.

***Articulo décimo primero: Notificación**. La resolución se notificará de conformidad con el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011.*

En todos los eventos el Registrador Distrital o Municipal fijará en lugar público de su despacho copia de la parte resolutiva por el término de cinco (5) días calendario.

También se publicará en la página Web del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debiendo sus administradores expedir constancia, que se allegará al expediente.

La Registraduría Nacional del Estado Civil enviará mensajes electrónicos, en el término de la distancia, a los ciudadanos relacionados en el acto administrativo, siempre que se cuente con la información disponible para tal fin.

***Artículo décimo segundo. Recurso**. Contra la Resolución que deja sin efecto la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía, procede el recurso de reposición, el cual debe interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la desfijación de la parte resolutiva de que trata el artículo anterior y deberá reunir los siguientes requisitos:*

1. Interponerse por el interesado, o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

***Artículo décimo tercero. Comunicaciones**. Los actos administrativos se comunicarán a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a las respectivas Registradurías del Estado Civil Municipales o Distritales, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la*

Nación y de ser el caso a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

(...)".

3. ACERVO PROBATORIO

Con el fin de aclarar, verificar y establecer la existencia de alguna irregularidad que afecte la trasparencia electoral, se cuenta en el expediente con el siguiente material probatorio:

3.1 Oficio RDE-DCE-1124 de fecha 13 de mayo de 2019, de la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por el que se remite en disco compacto la relación de personas inscritas (ciudadanos nacionales y extranjeros) entre el 11 de marzo de 2017 al 27 marzo de 2018, en los Municipios de Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó, con las bases del Censo Electoral utilizado en Autoridades Locales 2015; bases de datos de SISBEN, ADRES, ANSPE (corte 31 de marzo de 2019); y el Archivo Nacional de Identificación (ANI).

3.2 Oficio RDE-DCE-1774 de fecha 11 de julio de 2019, de la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por el que se remite en disco compacto la relación de personas denunciadas e inscritas históricamente en el Municipio de Atrato, Departamento del Chocó, con las bases del Censo Electoral utilizado en Autoridades Locales 2015, bases de datos de SISBEN, ADRES, ANSPE (corte 31 de mayo de 2019); y el Archivo Nacional de Identificación (ANI).

3.3. Base de datos del Departamento Prosperidad Social.

3.4. Certificaciones de algunas Alcaldías Municipales del Departamento del Chocó respecto a verificación en bases de datos de aportantes de Impuestos de Industria y Comercio y Predial en las respectivas entidades territoriales.

3.5 Certificaciones allegadas por las diferentes cámaras de comercio del Departamento del Chocó respecto de algunos ciudadanos que figuran en el registro mercantil.

3.6 Certificaciones allegadas por las diferentes oficinas de registro de instrumentos públicos del departamento del Chocó donde figuran los ciudadanos propietarios de bienes inmuebles inscritos en las respectivas entidades territoriales.

3.7 Documentos allegados por los ciudadanos para acreditar su residencia electoral en el municipio en el que inscribieron su cédula de ciudadanía.

4. CONSIDERACIONES

4.1 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 tomar parte aquellos ciudadanos que residan en los respectivos municipios. Esta regla propende porque los ciudadanos participen en los debates en donde se elijan los mandatarios que directamente los van a gobernar y en los que se adopten las decisiones políticas, administrativas, financieras y sociales que les afectarán, principio que claramente se vulneraría si ciudadanos ajenos a una entidad territorial votaren en ella para elegir mandatarios que no gobernaran sus propios destinos sino el de terceros. 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 al respectivo municipio.

En tal sentido, la Corte Constitucional en providencia T-135 del 2000, sentenció[9]:

> *"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."*

Y por su parte, Consejo de Estado, en sentencia de 14 de marzo de dos mil diecinueve 2019[10], conceptuó:

> ***"TRASHUMANCIA ELECTORAL - Concepto***
>
> *El concepto de trashumancia electoral, que 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" (...) El Consejo de Estado en sede nulidad electoral ha considerado de manera más o menos uniforme, que "para*

[9] Magistrado Ponente Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ, Bogotá D.C., 17 de febrero de 2000.
[10] Sección Quinta del Consejo de Estado, M.P. Doctora Rocío Araujo Oñate, radicación N°11001-03-28-000-2018-00049-00.

desvirtuar la presunción de residencia electoral se debe probar, de forma concurrente y simultánea, (i) que el presunto trashumante 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.". Asimismo, que "para que prospere el cargo de trashumancia se debe acreditar (i) que 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".

Ahora, 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.*"

Para ello es pertinente aclarar que, la definición de residencia electoral no solo 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.

Recientemente, la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de fecha de catorce 14 de marzo de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00049-00, M.P. Rocío Araújo Oñate, al respecto señaló:

"*Resultan ilustrativas las siguientes consideraciones contenidas en el fallo del 9 de febrero de 2017 dictado por esta Sección*[11]*, en el que se analizaron varios casos de trashumancia electoral internacional, teniendo como punto partida la definición de residencia electoral que el Consejo de Estado ha construido a partir de los artículos 316 constitucional, 183 de la Ley 136 de 1994 y 4° de la Ley 163 de 1994, destacando el carácter amplio de dicho concepto y por consiguiente, que no se restringe al lugar en el que habita una persona.*

"*Veamos. Ya se dijo que la residencia electoral puede ser una y solo una de las siguientes: "el lugar donde una persona (i)* ***habita*** *o de manera regular (ii)* ***está de asiento****, (iii)* ***ejerce*** *su profesión u oficio o (iv)* ***posee*** *alguno de sus negocios o empleo".*

Pues bien, sin que sean necesarias mayores disertaciones, al menos en lo que concierne a la cuarta de las hipótesis enlistadas en el párrafo inmediatamente anterior, es claro que una persona puede ***poseer un negocio*** *en un lugar distinto a aquel en el que aquella posa físicamente su humanidad. De hecho, tal supuesto admite la posibilidad de que se pueda poseer más de un negocio y no limita la posibilidad a que estos coincidan en cuanto a su ubicación geográfica. Por tal, es factible tener negocios en varios lugares y residencia electoral en cada uno de ellos, pues la posesión sobre los mismos no se pierde por el hecho de mudar la ubicación del titular o de no hacer presencia; máxime cuando la conducción de los mismos puede realizarse por interpuesta persona.*

[11] 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.

*Algo similar ocurre con la **posesión de un empleo**, pues alguien que posea un empleo en Venezuela, fácilmente puede ejercerlo en Colombia –v, gr. el colombiano que represente los intereses de una empresa venezolana en Colombia–, y aunque esto último constituye en sí mismo una forma de residencia, se trata de situaciones que coexisten y que le dan el derecho a su titular de elegir entre una y otra forma de residencia electoral, es decir, la que se tiene, de un lado, por el hecho de ejercer profesión u oficio y, del otro, por poseer un empleo.*

Ahora, conviene precisar que tales situaciones no confieren ventaja alguna para aquellos que se encuentre en ellas, habida cuenta que, como se ha explicado, la residencia es una sola y coincide con la que registra el ciudadano en el censo electoral, con lo cual se descarta que cada ciudadano pudiera votar tantas veces como residencias tenga, pues la regla es: una persona un voto y eso no se contraria con el amplio concepto de residencia electoral, dado que entre las varias opciones que permite, el ciudadano debe decantarse por una y solo una de ellas, lo cual hará saber a la autoridad electoral correspondiente en la oportunidad establecida para ello."

Por lo tanto, se presume que con la inscripción de la cédula ante la Registraduría Nacional del Estado Civil el ciudadano declara bajo la gravedad de juramento residir en un municipio. Es decir, que la residencia electoral conlleva una presunción *juris tantum,* pues, quien cuestiona la residencia electoral de un ciudadano tiene la carga de demostrar que no la tiene y bajo esta consideración si ella no es desvirtuada se tiene que mantener la inscripción de la cédula del ciudadano.

4.2. DE LA TRASHUMANCIA HISTÓRICA

La trashumancia histórica es aquella inscripción irregular de cédulas de ciudadanía realizada con relación a un proceso electoral anterior.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, M.P. Doctora Rocío Araujo Oñate, en sentencia de14 de marzo de dos mil diecinueve 2019 radicación N°11001-03-28-000-2018-00049-00, señaló:

"TRASHUMANCIA HISTÓRICA – Finalidad

En el entender de la Sala, cuando se hace referencia a la trashumancia histórica, se hace alusión al traslado de ciudadanos de lugar distinto a aquel en que residen o encuentran un verdadero arraigo o interés, y que 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 en aras de dejar constancia de dicho fenómeno y por supuesto tomar los correctivos a que haya lugar. Sobre el particular resulta 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 que el estudio de dicho fenómeno se emprenda 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, a fin de implementar procedimientos eficaces que permitan combatir dicha práctica en territorios en los que históricamente se ha arraigado".

4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DETERMINAR LA POSIBLE INSCRIPCIÓN IRREGULAR.

Para salvaguardar el cumplimiento de las preceptivas constitucionales y legales ya mencionadas, el artículo 4 de la Ley 163 de 1994, faculta al Consejo Nacional Electoral para que, a través de un procedimiento breve y sumario, deje sin efecto las inscripciones de aquellos ciudadanos que no residan en el correspondiente municipio, excluyéndoles del respectivo censo electoral.

Es así como frente a una posible injerencia de ciudadanos no habilitados para ejercer el derecho al voto en una determinada localidad, es imperiosa la intervención de la 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.

En desarrollo de este mandato legal, el Consejo Nacional Electoral, mediante la Resolución No. 2857 de 2018 reglamentó el procedimiento breve y sumario para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas, y es esta reglamentación a la que se ciñe la presente actuación.

Es decir, cuando se controvierta, bien de oficio o bien a petición de parte, la presunción de residencia establecida en el artículo 4 de la Ley 163 de 1994, que como se indicó, es de juris tamtum, y por lo tanto admite prueba en contrario, la Corporación adelantará el procedimiento establecido en la mencionada resolución en aras de confirmarla o desvirtuarla.

Y, de conformidad con la normatividad y la jurisprudencia transcrita, para desvirtuar la presunción de residencia del inscrito, es indispensable acreditar que el inscrito no reside, no trabaja, no se encuentra en el lugar de asiento, no posee negocio o empleo, no basta simplemente con demostrar que el inscrito reside en otro municipio distinto al que se inscribió, pues la residencia no se restringe a la casa de habitación, toda vez que cualquiera de las alternativas nombradas son suficientes para probar que el inscrito tiene una relación material que implica arraigo o sentido de pertenencia al lugar en el cual se inscribió.

4.4. CRITERIOS DE DECISIÓN

En los Municipios de Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó se toma como referencia de inscripción el

periodo del 11 de marzo de 2017 al 27 marzo de 2018 para las elecciones de Congreso y Presidencia de la Republica del año 2018.

Y para el Municipio de Atrato, las cédulas de ciudadanía inscritas históricamente y denunciadas por el señor Uber Alfonso Angulo Caicedo, mediante escrito radicado ante el Consejo nacional Electoral el 10 de abril de 2019, bajo el radicado No. 5249-19.

Como criterio general para mantener válida la inscripción del ciudadano, una vez realizados los cruces de bases de datos (relacionadas en el numeral siguiente del presente acto administrativo), se tendrá la que coincida al menos en una de las bases de datos con el lugar de inscripción para votar, de tal manera que se pueda establecer un vínculo o relación con el municipio en el que se ha realizado la inscripción de la cedula de ciudadanía, bien porque a) habitan el respectivo municipio; o, b) tienen asiento regular en el mismo; o, c) ejercen allí su profesión u oficio; o, d) poseen algún negocio o empleo.

En efecto, en el inciso segundo del artículo octavo de la Resolución 2857 de 2018, se estableció:

> *"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".*

Por el contrario, cuando del resultado de las investigaciones realizadas, no se pueda establecer dicho vinculo, por no encontrase coincidencia de la cedula de ciudadanía inscrita en un determinado municipio con ninguna de las bases de datos consultadas, la presunción legal de su residencia electoral quedará desvirtuada y por tal razón, se ordenará dejar sin efecto dicha inscripción.

Precisamente, el Consejo de Estado, en la reciente sentencia del 14 de marzo de 2019[12], al respecto concluyó:

> *"Sin perjuicios de las consideraciones que más adelanten se efectúan, es importante tener presente que el Consejo de Estado en sede nulidad electoral ha considerado de manera más o menos uniforme, 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."*** (Negrilla fuera de texto)

Con todo, la Corporación valorará las pruebas con que se cuenta, y en todo caso prevalecerá lo favorable al elector, en lo que considera el principio *pro elector,* ya que se encuentra en

[12] Sección Quinta del Consejo de Estado, M.P. Doctora Rocío Araujo Oñate, radicación N°11001-03-28-000-2018-00049-00

juego el derecho fundamental a elegir, por lo que se cualquier duda, contradicción o incongruencia será interpretada a su favor.

Con fundamento en estos criterios se estudia el comportamiento histórico de la inscripción de cédulas, con bases de datos del orden nacional y territorial.

4.5. CRUCE DE BASE DE DATOS

Dentro de la presente investigación se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil comparar y cruzar la información de las cédulas inscritas (ciudadanos nacionales y extranjeros) para las elecciones a celebrarse el próximo 27 de octubre de 2019, cuyo periodo inició el 27 de octubre de 2018 y finalizó el 27 de agosto de 2019, en estos Municipios con la bases del Censo Electoral utilizado en Autoridades Locales 2015, Censo Electoral utilizado en Congreso, Presidencia y Vicepresidencia de la República del año 2018; bases de datos de SISBEN, ADRES, ANSPE y el Archivo Nacional de Identificación (ANI).

Adicionalmente, se cotejó las cédulas de ciudadanía con la base de datos del Departamento de la Prosperidad Social, allegado a la Asesoría de Sistemas del Consejo Nacional Electoral, en donde se tiene en cuenta los registros de los grupos de población desplazada indígenas y personas con discapacidad que carecen de los medios y oportunidades para estar en un régimen contributivo. Con esta base de datos se confronta el lugar donde reciben beneficio del Estado con el del municipio donde registran la cédula para votar.

Es importante señalar, que respecto de las cedulas de ciudadanía revisadas, cruzadas con el último censo, se encontró que algunas pertenecen actualmente al censo electoral de un municipio diferente al revisado, razón por la que esta Corporación no se pronunciará sobre las mismas.

De igual manera, no se hará pronunciamiento respecto de las cedulas de ciudadanía que al ser confrontadas con el Archivo Nacional de Identificación –ANI, no se encuentran inscritas en el Censo Electoral Nacional, bien porque han sido canceladas por muerte o dadas de baja por suspensión de los derechos políticos.

4.6. PRUEBAS ADICIONALES COMO CRITERIO POSITIVO DE RESIDENCIA ELECTORAL.

Se registró como criterio positivo de residencia las certificaciones allegadas por las diferentes cámaras de comercio que permiten establecer los registros mercantiles de los ciudadanos

que inscribieron su cedula en el respectivo municipio; las certificaciones allegadas por las diferentes oficinas de registro de instrumentos públicos que permiten validar la titularidad de los ciudadanos inscritos sobre un bien inmueble situado en el municipio de inscripción de la cedula; y, finalmente, los documentos que los ciudadanos allegaron para acreditar su residencia electoral en el municipio en el que inscribieron su cédula de ciudadanía.

4.7. VISITAS

Realizados los anteriores cruces de datos (numerales 4.5 y 4.7), sin que se obtuviera información que permitiera determinar si se conservaba o si se dejaba sin efecto una inscripción, en aquellos municipios donde se generó una alerta por la elevada cifra de ciudadanos sin registro alguno, se ordenó realizar visitas domiciliarias de verificación, con el fin de demostrar o desvirtuar la residencia electoral de dichos ciudadanos.

Para tal efecto el Magistrado Ponente, mediante Auto del 28 de agosto de 2019, conformó dos comisiones instructoras encargadas de realizar visitas domiciliarias en los Municipios de El Cantón de San Pablo, Rio Quito, Medio Baudó, Lloró, Atrato, Carmen del Darién y Riosucio.

Una vez culminadas las actividades encomendadas, la comisión instructora, entregó el informe evaluativo final, así como las planillas en las que obran los resultados específicos de las visitas efectuadas.

Este informe evaluativo será el sustento de las decisiones que se adopten con relación a las inscripciones de los ciudadanos frente a los que se ordenó realizar visitas domiciliarias con el fin de verificar su residencia electoral.

4.8. ACTOS DE REGISTRO

El artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena con relación a los actos de registro, lo siguiente:

> ***Artículo 70. Notificación de los actos de inscripción o registro.*** *Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación.*

En consecuencia, la Resolución que deja sin efectos la inscripción irregular de cedulas producirá efectos con la correspondiente anotación, sin perjuicio de que sean procedentes los recursos de la vía gubernativa.

4.9. EL CUMPLIMIENTO DE LA DECISIÓN

Cuando el Consejo Nacional Electoral adopta determinaciones acerca de la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía, lo hace en ejercicio de facultades de policía administrativa y por tanto, sin perjuicio de la procedencia de recurso, las mismas son de aplicación inmediata.

5. TRASLADO A ÓRGANOS DE CONTROL

La ocurrencia de irregularidades en el proceso de inscripción de cédulas de ciudadanía en los Municipios de Atrato, Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó, no solo se circunscribe a la competencia administrativa que ostenta el Consejo Nacional Electoral, sino también a dar traslado a otras autoridades por la eventual comisión de delitos y faltas disciplinarias.

En iguales términos se dispondrá la remisión a la Procuraduría General de la Nación, para la evaluación de las conductas imputables a los sujetos destinatarios del control disciplinario.

En mérito de lo expuesto el Consejo Nacional Electoral,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO la inscripción de las cédulas de ciudadanía para las elecciones de autoridades locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de Juntas Administradoras Locales) a celebrarse el próximo 27 de octubre de 2019, inscritas en los Municipios de Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó, durante el periodo del para el periodo del 11 de marzo de 2017 al 27 marzo de 2018 para las elecciones de Congreso y Presidencia de la Republica del año 2018, indicadas en el archivo magnetico adjunto[13] (Archivo: CHOCO HISTORICO.xlsx Código 1A2CCEDE), el que hace parte integral de la presente decisión:

[13] Archivo magnético adjunto (Excel) protegido mediante bloqueo de libro y con sistema de validación de integridad de datos (HASH) que permiten garantizar la no alteración de los registros.

MUNICIPIO	No de cédulas
El Cantón de San Pablo	408
Carmen del Darién	722
Lloró	848
Medio Baudó	435
Río Iro	211
Río Quito	499
Riosucio	904

ARTÍCULO SEGUNDO: : DEJAR SIN EFECTO la inscripción de 1411 cédulas de ciudadanía para las elecciones de autoridades locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Miembros de Juntas Administradoras Locales) a celebrarse el próximo 27 de octubre de 2019, inscritas históricamente en el Municipio de Atrato, Departamento del Chocó, indicadas en el archivo magnetico adjunto[14] (Archivo: CHOCO HISTORICO.xlsx Código 1A2CCEDE), el que hace parte integral de la presente decisión:

ARTÍCULO TERCERO: Las cédulas cuya inscripción se deja sin efecto, se incorporarán al censo electoral inmediatamente anterior, siempre y cuando, fuere diferente del municipio en cuyo censo electoral haya sido dejada sin efecto la correspondiente inscripción.

ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR la presente Resolución conforme a lo dispuesto en el artículo décimo primero de la Resolución No. 2857 de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral, concordante con el artículo 70 de la ley 1437 de 2011, así:

- Mediante publicación en las páginas web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral.
- Mediante fijación de la parte resolutiva y el archivo anexo de esta Resolución en lugar público de las Registradurías Municipales de Atrato, Carmen del Darién, El Cantón de San Pablo, Lloró, Medio Baudó, Rio Iró, Rio Quito y Riosucio, Departamento del Chocó, por el término de cinco (5) días calendario.

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Registraduría Delegada para lo Electoral, que **COMUNIQUE** a las personas relacionadas en el artículo primero el precedente proveído, enviando mensajes electrónicos, en el término de la distancia a los ciudadanos relacionados en la presente resolución.

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR el presente acto administrativo a la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

---

[14] Archivo magnético adjunto (Excel) protegido mediante bloqueo de libro y con sistema de validación de integridad de datos (HASH) que permiten garantizar la no alteración de los registros.

ARTÍCULO SÉPTIMO: REMITIR copia de la presente Resolución al Registrador 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 la Registraduría Nacional del Estado Civil en el **CHOCÓ.**

ARTÍCULO OCTAVO: Los actos de inscripción o revocación de cedulas producirán efectos a partir de su registro, sin perjuicio de los recursos procedentes.

ARTÍCULO NOVENO: LIBRAR por conducto de la Subsecretaría de esta Corporación los oficios respectivos para el cumplimiento de lo resuelto en la presente Resolución.

ARTÍCULO DECIMO: Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo duodécimo[15] de la Resolución No. 2857 de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los treinta (30) días del mes de septiembre del 2019.

HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Presidente

JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ
Vicepresidente
Magistrado Ponente

Aprobado en Sala Plena del 30 de septiembre de 2019.
Ausente: H.M. Doris Ruth Méndez Cubillos
Revisó: Rafael Antonio Vargas González, Asesoría Secretaría General.
Proyectó: MAPP
Revisó: SZCC
Trashumancia Electoral Departamento del Chocó

[15] ***Artículo décimo segundo. Recurso.*** *Contra la Resolución que deja sin efecto la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía, procede el recurso de reposición, el cual debe interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la desfijación de la parte resolutiva de que trata el artículo anterior y deberá reunir los siguientes requisitos:*
1. Interponerse por el interesado, o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.