Consejo Nacional Electoral
COLOMBIA

EL ESCRUTINIO ELECTORAL EN COLOMBIA

Por: Mag. Alba Lucía Velásquez Hernández



Mag. Alba Lucía
CNE
VELÁSQUEZ HERNÁNDEZ

Introducción

En una democracia auténtica, el problema central no es simplemente permitir votar, sino garantizar que el voto emitido llegue incólume al resultado declarado. El escrutinio cumple justamente esa función: no es una formalidad posterior a la jornada electoral, ni una operación mecánica de suma, sino el procedimiento mediante el cual el Estado verifica si la voluntad popular fue correctamente recogida, documentada y traducida en decisión jurídica.

Esta idea encuentra sustento normativo en el artículo 1 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral), que orienta la interpretación del proceso electoral bajo la exigencia de correspondencia entre sufragio y resultado. En ese sentido, la defensa del voto no se agota en la jurisdicción contencioso-electoral, sino que se activa desde el propio escrutinio, a través de las causales que permiten corregir, excluir o verificar los resultados.

Desde esa perspectiva, la defensa del voto no comienza cuando se interpone una demanda de nulidad electoral, sino mucho antes: empieza en la comprensión exacta de las causales que permiten corregir, excluir o verificar resultados dentro del escrutinio mismo. Por eso los artículos 164 y 192 del Código Electoral son decisivos. El primero regula el recuento, es decir, la posibilidad excepcional de volver a los votos para verificar la fidelidad del conteo. El segundo regula las reclamaciones, esto es, los supuestos normativos en los que la autoridad electoral puede intervenir sobre el resultado documentado. Ambos artículos constituyen, en términos democráticos, el punto donde el sistema reconoce que la voluntad popular puede ser lesionada y habilita mecanismos concretos para protegerla.



A continuación, le presento un documento construido de manera continua y respetando la lógica propia del sistema electoral colombiano. He integrado: la naturaleza administrativa del escrutinio, sus fundamentos constitucionales y legales, la centralidad de la prueba documental, la preclusión, la taxatividad y, de manera especial, la explicación sustantiva de las causales de los artículos 164 y 192 del Código Electoral, porque allí comienza, efectivamente, la defensa jurídica de la voluntad popular. Las referencias jurisprudenciales se apoyan principalmente en la Sección Quinta del Consejo de Estado y, cuando corresponde, en la Corte Constitucional.



1. Naturaleza jurídica del escrutinio: función administrativa especial, no jurisdiccional

Un punto que debe quedar absolutamente claro, por rigor dogmático y por fidelidad al sistema colombiano, es que el escrutinio no tiene naturaleza jurisdiccional. El Consejo Nacional Electoral, sus delegados y las comisiones escrutadoras no administran justicia durante el escrutinio: ejercen una función administrativa especial de naturaleza electoral. Esa conclusión surge tanto de la estructura constitucional como de la jurisprudencia. El artículo 265 de la Constitución atribuye al CNE funciones de inspección, vigilancia, escrutinio y declaratoria de resultados; por su parte, el artículo 237 reserva al Consejo de Estado el control jurisdiccional del acto electoral. La Corte Constitucional ha distinguido expresamente estas dos esferas, al sostener que las funciones electorales ejercidas por las autoridades administrativas siguen siendo funciones administrativas, aun cuando incidan directamente en la conformación del poder político.

La Corte Constitucional, en sentencias como la C-037 de 1996 y la C-1153 de 2005, ha señalado que las funciones electorales ejercidas por autoridades administrativas conservan dicha naturaleza, aun cuando incidan directamente en la conformación del poder político.

En igual sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que el escrutinio es un procedimiento administrativo reglado, con fases, autoridades y recursos propios, pero que no constituye un juicio en sentido jurisdiccional (Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de marzo de 2012, exp. 11001-03-28-000-2010-00059-00).

De esta caracterización se desprenden tres consecuencias: i) la competencia de la autoridad escrutadora es estrictamente legal, ii) sus decisiones tienen naturaleza de actos administrativos, y iii) están sometidas a control judicial posterior.



2. Legalidad estricta, taxatividad y preclusión

La defensa del voto en sede de escrutinio está gobernada por tres pilares: legalidad estricta, taxatividad y preclusión. La legalidad estricta significa que la autoridad electoral solo puede actuar dentro de las causales y competencias expresamente previstas. La taxatividad implica que esas causales son cerradas y no admiten expansión por analogía. Y la preclusión supone que cada etapa del proceso electoral cierra definitivamente la discusión sobre lo que debió alegarse en ella. La jurisprudencia contencioso-electoral ha sido consistente en reconocer que el sistema de escrutinios se desarrolla por fases, con autoridades determinadas y recursos concretos, y que ese diseño brinda seguridad jurídica precisamente porque impide que las controversias se mantengan abiertas indefinidamente.

Esto resulta particularmente visible en la regulación de los escrutinios distritales, municipales, zonales y generales. Los artículos 160 a 174 del Código Electoral organizan los escrutinios locales y auxiliares; los artículos 177 a 189 estructuran los escrutinios generales a cargo de los delegados del CNE y del propio Consejo. La ley distribuye funciones, ordena la formación de actas parciales y generales, regula el transporte y custodia de documentos, define cuándo procede el recuento y establece que los reclamos y apelaciones deben formularse por escrito y dentro del acto mismo del escrutinio, con fundamento en alguna de las causales del artículo 192. La oportunidad procesal no es un detalle: es una condición de eficacia del derecho a controvertir.

La Sección Quinta ha reiterado que el proceso electoral se desarrolla por etapas sucesivas cuya finalidad es garantizar seguridad jurídica, impidiendo la reapertura indefinida de controversias (Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de diciembre de 2010, exp. 11001-03-28-000-2010-00036-00).



3. El escrutinio como proceso probatorio: la centralidad del documento electoral

La ley es terminante: las reclamaciones del artículo 192 se resuelven "apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales". Esta cláusula define la naturaleza probatoria del escrutinio y explica por qué la defensa del voto no puede basarse en sospechas generales, narrativas políticas o afirmaciones sin soporte documental. El sistema colombiano hace descansar la verificación de la voluntad popular sobre formularios, actas, pliegos y registros con valor jurídico propio. Así, el escrutinio es un procedimiento de cognición documental.

La Sección Quinta ha desarrollado esa lógica con particular rigor en su jurisprudencia sobre diferencias entre formularios, recuentos y alteración de resultados. En especial, ha señalado que el análisis de la regularidad del escrutinio exige, según el caso, el examen comparativo entre actas de jurados, formularios E-24, actas generales y demás soportes, mesa por mesa y dato por dato. Ello permite concluir que, en Colombia, la verdad electoral es una verdad construida por contraste documental, no por simple aproximación intuitiva. El escrutinio no parte de una presunción vaga sobre la fidelidad del resultado: la prueba electoral es documental, comparativa, individualizada y, en caso necesario, cuantificable.

La jurisprudencia ha sido constante en señalar que la verificación de la regularidad del proceso electoral exige el análisis comparativo de formularios (E-14, E-24, E-26) y demás documentos, mesa por mesa (Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de mayo de 2015, rad. 11001-03-28-000-2014-00117-00).



4. Las causales del artículo 164: el recuento como retorno excepcional a la fuente material del sufragio

El artículo 164 del Código Electoral regula el recuento de votos. Esta figura es especialmente delicada, porque habilita una intervención directa sobre la fuente material del resultado: el contenido de la mesa o de la urna. Sin embargo, no por ello se trata de una potestad general o discrecional. La propia jurisprudencia ha explicado que el artículo 164 establece una competencia de las comisiones escrutadoras para realizar el recuento, pero que esa competencia solo se activa a petición razonada de los candidatos, sus representantes o testigos electorales acreditados; además, en ciertos supuestos se transforma en un deber que la autoridad no puede negar.

4.1. Solicitud razonada y legitimación

El primer elemento doctrinal del artículo 164 es que el recuento no se pide abstractamente ni por simple desconfianza. La norma exige que la solicitud se presente "en forma razonada" y por sujetos legitimados: candidatos, representantes o testigos debidamente acreditados. La Sección Quinta ha señalado que la solicitud debe ser razonada y estar sustentada y provenir de quien tenga interés jurídico (sentencia de 15 de mayo de 2015, rad. 2014-00117-00), lo que expone dos requisitos formales: legitimidad del solicitante y justificación de la petición. Si estos se cumplen, la comisión no puede negarse cuando concurra una de las hipótesis imperativas de la norma.



4.2. Diferencia del 10 % o más entre listas de una misma colectividad para distintas corporaciones

Esta es quizá la causal más debatida del artículo 164. Su sentido no radica en presumir automáticamente un fraude, sino en establecer un indicador legal de inconsistencia entre expresiones electorales que, en principio, deberían guardar cierta relación política. La jurisprudencia ha sido muy clara: la diferencia del 10% no habilita cualquier interpretación, sino que se refiere a la votación de una misma agrupación para corporaciones públicas distintas; no es, por ejemplo, una comparación entre un mismo candidato en formularios distintos. La Sección Quinta explicó que el artículo 164 hace imperativo el recuento cuando existe una diferencia del 10% o más en la votación de una misma colectividad para corporaciones públicas distintas, siempre que la solicitud se presente de manera razonada y por sujeto legitimado.

El alcance doctrinal de esta causal es importante. No establece una sanción, sino un mecanismo de verificación. El legislador entendió que una diferencia especialmente intensa entre apoyos electorales de una misma fuerza política puede revelar que el registro del voto no corresponde exactamente a su emisión. Por eso la autoridad no puede negarse a verificar. Pero la misma Sección Quinta ha añadido una precisión fundamental: la relevancia final de esa irregularidad depende de su incidencia real en el resultado. Dicho de otro modo, el artículo 164 protege la verdad electoral activando un control reforzado, pero no convierte automáticamente toda diferencia del 10% en causal anulatoria o en prueba concluyente de alteración. (Consejo de Estado)

4.3. Tachaduras o enmendaduras en nombres o resultados

La segunda hipótesis imperativa del artículo 164 son las tachaduras o enmendaduras en las actas de jurados. Aquí la lógica del sistema es evidente: cuando el documento sobre el que se construye el escrutinio pierde claridad o presenta huellas materiales de alteración, el derecho no puede seguir confiando ciegamente en él. Por eso, la ley habilita, y en estos supuestos prácticamente impone, volver a la fuente material del sufragio. La Sección Quinta ha reconocido expresamente que las tachaduras o enmendaduras en el formulario E-14, o cualquier otra circunstancia que genere una duda razonable sobre la exactitud del cómputo hecho por los jurados, activan la obligatoriedad del recuento.

Desde una perspectiva doctrinal, esta causal revela uno de los rasgos más finos del sistema colombiano: el documento es central, pero no es absoluto. Las alteraciones materiales en el formulario E-14 comprometen la fiabilidad del documento y justifican el retorno al voto como fuente primaria. El recuento es, entonces, un mecanismo de restauración de la confiabilidad del registro.

4.4. Duda de la comisión sobre la exactitud del cómputo

La duda debe ser objetivable y fundada en elementos documentales, no en apreciaciones subjetivas. El artículo 164 añade una cláusula que, aunque abierta en su formulación, no es discrecional en sentido fuerte: si a juicio de la comisión existe duda sobre la exactitud de los cómputos hechos por los jurados, procede el recuento. La jurisprudencia ha entendido esta causal de manera coherente con el resto del sistema, es decir, como una duda objetivable y sustentable en los documentos a disposición, no como una mera impresión subjetiva. La norma cumple así una función de cierre: permite reaccionar frente a anomalías que no siempre pueden ser descritas ex ante de modo cerrado, pero sin transformar el recuento en una auditoría general de toda mesa cuestionada políticamente.

4.5. Imposibilidad de un nuevo recuento sobre la misma mesa

El artículo 164 concluye con una regla de estabilidad: verificado el recuento por una comisión escrutadora, no procede otro sobre la misma mesa. Esta disposición articula la búsqueda de verdad con la necesidad de certeza. El sistema no pretende habilitar recontar indefinidamente hasta obtener un resultado políticamente satisfactorio, sino permitir una única verificación reforzada. En ese punto, la norma protege tanto la autenticidad del voto como la estabilidad del escrutinio. (Función Pública)



5. Las causales del artículo 192: el control jurídico del resultado documentado

Si el artículo 164 permite volver al voto material cuando el conteo ofrece signos objetivos de duda, el artículo 192 regula algo distinto: la intervención sobre el resultado ya documentado mediante un sistema tasado de reclamaciones. Esta es, quizá, la norma más importante del régimen de escrutinios, porque define en qué eventos puede afirmarse que el registro de la voluntad popular presenta un defecto suficientemente grave como para justificar la exclusión, corrección o revisión del resultado. La propia Sección Quinta ha resaltado que las reclamaciones del artículo 192 son taxativas, deben presentarse por escrito durante el escrutinio correspondiente y solo pueden resolverse apreciando documentos electorales. (Consejo de Estado)

5.1. Mesas instaladas en lugares o sitios no autorizados

La primera causal procede cuando funcionan mesas de votación en lugares o sitios no autorizados conforme a la ley. Su fundamento es profundamente democrático: la ubicación de una mesa no es un asunto logístico neutro. Incide en el acceso al sufragio, en las garantías de publicidad, en la vigilancia de testigos y en la igualdad entre participantes. Una mesa instalada en lugar distinto del autorizado rompe la regularidad objetiva del proceso y puede afectar la libertad del elector o la transparencia del resultado. La Sección Quinta ha reconocido expresamente esta causal al sistematizar el artículo 192 y las hipótesis de reclamación que pueden presentarse en escrutinios auxiliares, municipales, distritales y generales. (Consejo de Estado)

Desde el punto de vista doctrinal, esta causal protege la regularidad espacial del sufragio. La voluntad popular no solo debe ser libre; debe emitirse en los ámbitos institucionalmente definidos para que pueda ser controlada, observada y verificada. No se trata de un formalismo topográfico, sino de una garantía de igualdad y transparencia.



5.2. Elección realizada en día distinto del legalmente previsto

La segunda causal aparece cuando la elección se verifica en días distintos de los señalados por la ley o por la autoridad competente. Aquí el bien jurídico protegido es la regularidad temporal del proceso electoral. En el régimen colombiano, las elecciones ordinarias se realizan en fechas fijadas directamente por la Constitución o la ley (por ejemplo, artículos 190 y 207 de la Constitución y disposiciones del Código Electoral). Por tanto, la expresión "por la ley" tiene un contenido directo y predominante. La referencia a la elección realizada en días distintos de los señalados "por la autoridad con facultad legal para este fin" no constituye una habilitación general para que la administración determine discrecionalmente la fecha electoral. Su alcance se explica, principalmente, en relación con las elecciones atípicas o extraordinarias, que se celebran por fuera del calendario ordinario cuando se configura una vacancia definitiva en cargos de elección uninominal.

Esta causal tiene un fuerte componente de legalidad estricta: la votación debe ocurrir cuando el ordenamiento lo dispone. El cambio de día no es una simple irregularidad de agenda; compromete la legitimidad de la elección porque fractura la simultaneidad que caracteriza la competencia democrática.

5.3. Actas de jurados con firmas insuficientes

La tercera causal del artículo 192 sanciona la situación en la que los cuatro ejemplares de las actas de jurados están firmados por menos del número mínimo legalmente exigido. La jurisprudencia ha precisado que esta causal debe armonizarse con la Ley 163 de 1994, de modo que la exigencia actual de validez del acta debe entenderse referida a un mínimo de dos firmas. La Sección Quinta ha sostenido expresamente que, a la luz de esa modificación normativa, la causal debe interpretarse en el sentido de que el acta carece de validez cuando está firmada por menos de dos jurados. (Consejo de Estado)



El alcance doctrinal de esta causal es enorme. La firma no es un adorno formal, sino el elemento de autenticidad mínima del documento que recoge el resultado de mesa. Sin firmas suficientes, no hay certeza jurídica sobre la autoría del acta ni sobre su aptitud para servir de soporte al escrutinio. Por eso esta causal no protege un ritual burocrático, sino la autenticidad documental de la voluntad popular. Y de ahí también la importancia de no sustituir indebidamente el documento principal por otros ejemplares secundarios cuando aquel carece de validez estructural.

5.4. Pérdida o destrucción de votos sin acta que contenga el resultado

La cuarta causal se presenta cuando se destruyen o pierden los votos emitidos en las urnas y no existe acta de escrutinio en la que conste el resultado. Aquí el sistema enfrenta una situación extrema: desaparece la fuente material del voto y, además, no sobrevive un soporte documental que permita conocer con certeza el resultado. La Sección Quinta la ha identificado como una de las hipótesis expresas del artículo 192. (Consejo de Estado)

Su sentido doctrinal es claro: si la democracia exige correspondencia entre voto y resultado, el ordenamiento no puede aceptar como válido un resultado que ya no puede ser reconstruido ni material ni documentalmente. Esta causal protege la trazabilidad mínima del sufragio. No toda pérdida documental invalida per se la elección, pero sí aquella que priva absolutamente al sistema de la posibilidad de verificar qué ocurrió en la mesa.



5.5. Sufragantes de una mesa que exceden el número de ciudadanos habilitados para votar en ella

La quinta causal aparece cuando el número de sufragantes en una mesa excede el número de ciudadanos que podían votar en ella. Se trata de una de las hipótesis más directas de ruptura entre censo y resultado. El bien jurídico aquí es la correspondencia entre habilitación electoral y emisión válida del sufragio. Si la mesa registra más sufragantes que ciudadanos aptos para votar, la regularidad del resultado queda objetivamente comprometida. La Sección Quinta incluye esta hipótesis dentro de las causales tasadas del artículo 192. (Consejo de Estado)

Doctrinalmente, esta causal protege la proporcionalidad censal del voto: en un sistema democrático cada elector puede producir un voto, no más. Cuando la cifra de sufragantes supera la base habilitada, el escrutinio debe intervenir porque la igualdad del sufragio ha sido objetivamente lesionada.

5.6. Número de votantes en cabecera, corregimiento, inspección o sector rural que excede el total de cédulas aptas

La sexta causal traslada la misma lógica anterior desde la mesa individual al ámbito territorial agregado. Aquí ya no se trata solo de verificar una mesa, sino de constatar que en un determinado segmento territorial el número de votantes supera el total de cédulas aptas según el censo. La razón democrática es idéntica: impedir que el resultado supere la base real de participación autorizada. La Sección Quinta la reconoce dentro del catálogo del artículo 192. (Consejo de Estado)

Esta causal protege la coherencia macro del sufragio, mientras la anterior protege su coherencia micro. En conjunto, ambas forman una barrera contra la expansión irregular del resultado por encima de la base legítima de electores.



5.7. Recepción extemporánea de pliegos electorales, salvo violencia, fuerza mayor, caso fortuito o hechos imputables al receptor

La séptima causal, modificada por la Ley 62 de 1988, se refiere a la recepción extemporánea de pliegos electorales. Esta causal no castiga el mero retraso como formalismo, sino el riesgo que tal retraso representa para la cadena de custodia y la confiabilidad del resultado. La oportunidad con la que ingresan los pliegos al sistema de escrutinio no es un dato irrelevante: asegura que el material sea recibido, almacenado y examinado dentro de un circuito verificable. La misma norma, sin embargo, reconoce que no toda tardanza es antijurídica: excluye los supuestos de violencia, fuerza mayor, caso fortuito o hechos imputables a los funcionarios receptores. (Función Pública)

El alcance doctrinal de esta causal es el de proteger la temporalidad segura de la cadena documental. La extemporaneidad solo se vuelve jurídicamente grave cuando no encuentra justificación en circunstancias excepcionales certificadas. En otras palabras, el sistema no sacrifica la verdad electoral por rigidez ciega, pero tampoco tolera pliegos tardíos sin explicación objetiva.

5.8. Acta extendida y firmada en sitio distinto del lugar donde debía funcionar la corporación escrutadora

La octava causal se refiere al escenario en el que el acta se extiende y firma en sitio distinto del lugar donde debía funcionar la corporación escrutadora, salvo justificación certificada por funcionario competente. Su función es garantizar la regularidad locativa de la deliberación escrutadora. No es una regla decorativa. El lugar institucional donde sesiona la comisión forma parte de las garantías de publicidad, vigilancia y control del escrutinio. Si el acta se suscribe por fuera de ese ámbito, la confianza en el procedimiento queda comprometida. La causal está expresamente contenida en el artículo 192 y forma parte del catálogo reconocido por la Sección Quinta. (Consejo de Estado)



5.9. Listas de candidatos no inscritas o modificadas oportunamente, o falta de aceptación y juramento en término

La novena causal traslada al escrutinio un problema que tiene origen en la fase de inscripción de candidaturas. Aquí el bien jurídico protegido es la regularidad de la oferta electoral. El sistema no puede validar votos a favor de listas o candidaturas cuya existencia jurídica no se configuró oportunamente o que incumplieron las solemnidades legales esenciales. La Sección Quinta reconoce esta hipótesis dentro del artículo 192. (Consejo de Estado)

Su sentido democrático es nítido: la voluntad popular debe recaer sobre opciones válidamente incorporadas a la competencia. El escrutinio no crea candidaturas; solo puede reconocer como resultado aquello que fue jurídicamente habilitado para participar.

5.10. Cuando en un jurado de votación se computen votos a favor de los candidatos a que se refiere el artículo 151 de este Código.

La décima causal de reclamación prevista en el artículo 192 del Código Electoral dispone que procede la reclamación "cuando en una mesa se computen votos a favor de los candidatos a que se refiere el artículo 151 del mismo Código". Sin embargo, una lectura sistemática y rigurosa del ordenamiento evidencia que dicha remisión no puede ser interpretada en clave de invalidez del voto ni de inelegibilidad del candidato.

En efecto, el artículo 151, modificado por el artículo 9 de la Ley 62 de 1988, no regula la aptitud jurídica de las candidaturas ni la validez del sufragio, sino que establece un régimen de incompatibilidades funcionales dentro de la organización electoral, al prohibir que candidatos, sus cónyuges o parientes



en determinados grados actúen como jurados de votación, miembros de comisiones escrutadoras, secretarios o claveros dentro de la respectiva circunscripción.

Desde esta perspectiva, la causal décima presenta una dificultad interpretativa relevante, pues el supuesto normativo al que remite no describe una hipótesis de invalidez del voto ni de exclusión del candidato del proceso electoral. Por ello, no resulta jurídicamente correcto afirmar que esta causal "impide el cómputo de votos a favor de candidaturas jurídicamente ineficaces", ya que el artículo 151 no consagra tal consecuencia.

La interpretación más ajustada al principio de legalidad electoral y al carácter taxativo de las causales de reclamación conduce a entender que esta disposición debe aplicarse de manera restrictiva, evitando extender su alcance a situaciones no previstas expresamente por el legislador. En ese sentido, la causal no puede operar como un mecanismo general de depuración del voto por razones subjetivas del candidato, sino únicamente en aquellos eventos en que se logre demostrar una afectación concreta a las garantías de imparcialidad y regularidad del proceso electoral derivada de la infracción de las prohibiciones funcionales previstas en el artículo 151.

Desde una perspectiva doctrinal, esta causal pone en evidencia una tensión interna del Código Electoral, en la que una remisión normativa imperfecta puede inducir a interpretaciones extensivas incompatibles con el principio de verdad electoral y con la regla según la cual no toda irregularidad tiene la entidad suficiente para afectar el resultado electoral, criterio reiterado por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

5.11. Error aritmético manifiesto al sumar los votos consignados en las actas

La undécima causal es una de las más elaboradas por la jurisprudencia. El Consejo de Estado ha precisado que el error aritmético, como causal de reclamación, se caracteriza porque solo puede presentarse en una misma acta; es decir, es un yerro intradocumental, no el resultado del contraste entre varios formularios. La Sección Quinta explicó que el error aritmético como causal de reclamación "únicamente puede presentarse en una misma acta", mientras que otras irregularidades, como la falsedad por diferencias entre formularios, pertenecen a otra lógica.

Esta precisión es doctrinalmente decisiva. El error aritmético no afecta la voluntad del elector como tal, sino su traducción matemática inmediata en el documento. Por eso su tratamiento es correctivo y no anulatorio: la autoridad debe rectificar la suma, no cuestionar la validez del voto. Esta causal protege la exactitud interna del registro.

5.12. Error claro e inequívoco al anotar nombres o apellidos de candidatos

La duodécima causal procede cuando, se evidencia de manera clara, objetiva e inequívoca que en las actas de escrutinio se incurrió en error al consignar los nombres o apellidos de uno o más candidatos. Se trata de una causal de naturaleza eminentemente correctiva, orientada a garantizar la debida imputación subjetiva del voto, cuya procedencia ha sido reconocida por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del catálogo taxativo de reclamaciones en sede de escrutinio.

Su función es proteger la correcta imputación subjetiva del voto. El problema aquí no es la existencia del sufragio ni el número de votos, sino su atribución correcta a la persona o lista correspondiente. Como ocurre con el error aritmético, se trata de una causal orientada a la corrección del registro más que a la exclusión del resultado.



6. La consecuencia jurídica de las causales: exclusión, corrección y resolución motivada

El artículo 192 no solo enumera causales; también define las respuestas jurídicas posibles. Si la reclamación prospera por las causales generales, la corporación escrutadora debe ordenar la exclusión del acta o registro afectado del cómputo y de los escrutinios respectivos. Si prospera por las causales 11 y 12, debe decretar su corrección. Y si no encuentra fundada la reclamación, debe decidirlo mediante resolución motivada, notificada inmediatamente en estrados, contra la cual procede apelación por escrito antes de que termine la diligencia, en efecto suspensivo. Este diseño confirma que el escrutinio no es un terreno de apreciación libre, sino un procedimiento administrativo reglado de saneamiento del resultado.



7. La incidencia de las irregularidades en el escrutinio electoral: entre la legalidad estricta y la eficacia de la voluntad popular

Uno de los desarrollos más relevantes de la jurisprudencia contencioso-electoral en Colombia es el relativo al criterio de incidencia, conforme al cual no toda irregularidad verificada en el proceso electoral tiene la entidad suficiente para afectar la validez del resultado. La Sección Quinta del Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que, para que una anomalía produzca efectos jurídicos relevantes, ya sea en sede de escrutinio o en sede jurisdiccional, es necesario que tenga aptitud real para incidir en la decisión electoral, es decir, para alterar el resultado final de la votación.

Este criterio ha sido expuesto con particular claridad en la sentencia del 15 de mayo de 2015 (rad. 11001-03-28-000-2014-00117-00), en la cual la Sala analizó, entre otros aspectos, las diferencias entre formularios E-14 y E-24, así como las solicitudes de recuento fundadas en la hipótesis del diez por ciento (10%) prevista en el artículo 164 del Código Electoral colombiano. En dicha providencia se precisó que la sola existencia de inconsistencias documentales o de diferencias numéricas no conduce automáticamente a la invalidez del resultado, sino que exige un examen adicional orientado a determinar si tales irregularidades, consideradas individualmente o en conjunto, tienen la capacidad de modificar la asignación de curules o la declaratoria de elección.

Desde esta perspectiva, el análisis de incidencia cumple una función de equilibrio dentro del sistema electoral. De un lado, evita el formalismo excesivo, que conduciría a anular resultados por irregularidades carentes de relevancia material; de otro, impide la relativización de las garantías democráticas, al exigir que las anomalías sean examinadas con rigor técnico y probatorio para establecer su impacto real en la expresión de la

voluntad popular. No se trata, por tanto, de minimizar la importancia de las irregularidades, sino de integrarlas dentro de un juicio de eficacia jurídica que preserve simultáneamente la legalidad del proceso y la estabilidad del resultado.

Este entendimiento se articula de manera directa con la estructura normativa del régimen de escrutinios. El artículo 164 del Código Electoral regula el recuento de votos como un mecanismo excepcional que permite retornar a la fuente material del sufragio cuando existen motivos objetivos de duda sobre la fidelidad del registro documental. Por su parte, el artículo 192 establece un catálogo taxativo de causales de reclamación, que habilitan la intervención jurídica sobre el resultado cuando se presentan defectos concretos y verificables en los documentos electorales.

Ambos preceptos no pueden ser leídos como simples reglas procedimentales. Constituyen, en sentido estricto, el núcleo normativo de protección de la voluntad popular, en la medida en que delimitan, simultáneamente, el ámbito de actuación de la autoridad electoral y los mecanismos de defensa del voto. El artículo 164 introduce una válvula de verificación material frente a la eventual pérdida de confiabilidad del documento; el artículo 192, por su parte, estructura un sistema de control jurídico que permite corregir, excluir o depurar el resultado dentro de parámetros estrictamente definidos por la ley.

Desde una perspectiva doctrinal, las causales de recuento y reclamación cumplen una doble función. En primer lugar, operan como límites al poder de la administración electoral, al impedir que esta intervenga en el resultado por fuera de las hipótesis previstas en el ordenamiento. En segundo lugar, actúan como garantías sustantivas del sufragio, al ofrecer mecanismos concretos para corregir aquellas irregularidades que puedan comprometer la correspondencia entre el voto emitido y el resultado declarado.



Este diseño normativo se inserta en una concepción del escrutinio como un procedimiento estrictamente reglado, documental y probatorio, en el que la verdad electoral no se presume, sino que se construye a partir del contraste técnico de los registros oficiales. De allí que la defensa del voto no pueda quedar librada a valoraciones subjetivas, intuiciones políticas o presiones coyunturales, sino que deba desarrollarse dentro de un marco jurídico preciso, sustentado en documentos electorales y en causales expresamente definidas.

En este contexto, el criterio de incidencia adquiere plena coherencia sistemática. No basta con acreditar la existencia de una irregularidad; es necesario demostrar que esta tiene la entidad suficiente para afectar el resultado. Este estándar no debilita la protección del sufragio, sino que la fortalece, al evitar tanto la anulación irreflexiva de elecciones como la convalidación acrítica de resultados viciados.

En consecuencia, puede afirmarse que el sistema colombiano de escrutinios no deja la defensa del voto al arbitrio de la autoridad ni a la controversia política. La somete a un entramado normativo de carácter estricto, en el que la intervención sobre el resultado solo es posible cuando concurren causales legales, debidamente acreditadas y con incidencia comprobada.

La democracia, en sede de escrutinio, no se defiende mediante aproximaciones retóricas, sino a través de normas, documentos y criterios jurídicos verificables. Y entre esos criterios, el de incidencia ocupa un lugar central: garantiza que la legalidad electoral no se convierta en un formalismo vacío, pero tampoco en un discurso complaciente frente a la irregularidad. Es, en última instancia, el punto de encuentro entre la verdad jurídica del proceso y la efectividad material de la voluntad popular.



Notas a pie

1. Código Electoral colombiano, art. 1.
2. Corte Constitucional, Sentencia C-1153 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
3. Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
4. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 8 de marzo de 2012, Exp. 11001-03-28-000-2010-00059-00.
5. Código Electoral, art. 192.
6. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 9 de diciembre de 2010, Exp. 11001-03-28-000-2010-00036-00.
7. Código Electoral, art. 164.
8. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 15 de mayo de 2015, Rad. 11001-03-28-000-2014-00117-00.
9. Ibídem.
10. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia Exp. 2018-00106-00.
11. Código Electoral, art. 164.
12. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia Exp. 2010-00086-00.
13. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia Exp. 2010-00050-00.
14. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia Exp. 2014-00046-00.
15. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia 2015 (línea de incidencia electoral).

JURISPRUDENCIA	
NORMA	LINK
Constitución Política de Colombia	http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr008.html#265
Ley 163 de 1994	http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0163_1994.html
Ley 62 de 1988	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6547
Decreto 2241 de 1986 CODIGO ELECTORAL COLOMBIANO	http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2241_1986_pr004.html
CORTE CONSTITUCIONAL	
C.037 DE 1996	https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-037-96.htm
C-1153 DE 2005	
CONSEJO DE ESTADO	
(Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de marzo de 2012, exp. 11001-03-28-000-2010-00059-00	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/212/11001-03-28-000-2018-00012-00.pdf
(Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de mayo de 2015, rad. 11001-03-28-000-2014-00117-00)	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2014-00117-00%20(1).pdf
(Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de diciembre de 2010, exp. 11001-03-28-000-2010-00036-00).	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/98/S5/11001-03-28-000-2010-00038-00.pdf
Consejo de Estado- Acción de Nulidad 11001-03-28-000-2010-00086-00	https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/S5/11001-03-28-000-2010-00086-00.pdf



Mag. Alba Lucía

CNE VELÁSQUEZ HERNÁNDEZ

Consejo Nacional Electoral

COLOMBIA

