

**PROCESO ELECTORAL - Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva / FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - La Registraduría Nacional del Estado Civil debe concurrir al proceso contencioso electoral por cuanto la causa de la nulidad del acto de elección devino de la descertificación de firmas que expidió el Director del Censo Electoral de la Registraduría**

El tribunal a quo declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, que en oportunidad de contestación de la demanda propusiera la Registraduría Nacional del Estado Civil y que ahora insiste en calidad de censura de apelación. La argumentación del Tribunal se centró en que la causa de la nulidad del acto de elección devino del acto de descertificación de firmas y, por ende, quien lo expidió fue el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y a esta entidad le fue notificado el auto admisorio de la demanda. Así mismo se ordenó notificar al Presidente de la Comisión Escrutadora Municipal, al Presidente del Concejo de Chía y a los concejales elegidos. Con la censura de apelación, la RNEC pretende que el juez electoral resuelva si al no haber expedido el acto demandado, esto es, el acto declaratorio de elección, no debe estar vinculada a este proceso, pues a su juicio, sólo quien expidió el acto, para el caso concreto, la Comisión Escrutadora Municipal de Chía es la única parte demandada, pudiendo ella predicar a su favor la falta de legitimación en la causa por pasiva. Para la Sala, el actuación sustantiva y procesal de la Registraduría es de indudable transcendencia, en tanto los ataques de violación recaen sobre la descertificación de firmas de apoyo a la candidatura por el grupo de ciudadanos "Chía Positiva" y será quien de primera mano pueda contraargumentar frente a los cargos de violación que se dirigen contra esa actuación. La Comisión Escrutadora Municipal, encargada del escrutinio y de la expedición del acto declaratorio de elección, no tendría el suficiente conocimiento -porque no era su competencia- para defender la legalidad del acto que descertificó las firmas de inscripción, en tanto las atribuciones que le son propias, entre otras, el escrutinio y la declaratoria de elección de los concejales y no la certificación ni la inscripción de candidaturas. Es claro para la Sala que el acto declaratorio de elección rige en forma principal todas las contingencias procesales, pero ello no obsta para que quienes hayan hecho parte en la génesis del acto administrativo, enriquezcan y permitan ilustrar el alcance de las actuaciones que de una u otra manera convergieron en el trámite y en la definición del acto declaratorio de elección puedan ser citadas al proceso, para que concurren en defensa de la actuación administrativa. Es importante que la RNEC asuma un papel diligente en las funciones que le competen, sobre todo en los temas que le son de su propia competencia, más allá de considerarse una mera secretaria de las autoridades escrutadoras electorales. Por lo expuesto, la Sala considera acertado no aceptar la exclusión de la RNEC en este proceso.

**INSCRIPCION DE CANDIDATURA - Grupo significativo de ciudadanos / GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS - Procedimiento para la inscripción de candidatura / GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS - La inscripción de candidatura está sometida a condición suspensiva / GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS - Descertificación por no alcanzar el número mínimo de firmas requerido para la inscripción de candidaturas / CHIA POSITIVA - La recepción o presentación de las firmas no implica la aceptación de la inscripción de la candidatura**

Es indudable para la Sala que la inscripción de candidatos con apoyos en firmas, por regla general, de los grupos de ciudadanos goza de aspectos comunes con la inscripción que hacen otros conglomerados sin personería jurídica, como

claramente lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia C-470 de 2011 al calificar de omisión legislativa la exclusión de dichos grupos respecto del cumplimiento de los parámetros legales a cumplir por otra clase de agrupaciones, pero por otra parte, es innegable que tienen un tratamiento que les es propio y único y es que como las candidaturas que postulan dependen de las firmas de apoyo, estas deben ser verificadas exhaustivamente por el órgano competente, es decir, por la RNEC a través de su Director del Censo Electoral y cuyo resultado o certificación se convierte por así decirlo en condición suspensiva de los efectos de la inscripción, como claramente se dispuso en el artículo 7 de la Resolución 0757 de 2011. Por ende, quien es descertificado no puede reputar a su favor una situación consolidada de inscripción aceptada. Así que para la mayoría de los recurrentes: Registraduría Nacional del Estado Civil; concejal Jorge Enrique Ramírez Hernández y Concejo Municipal de Chía, el tema de apelación y de debate jurisdiccional atinente a determinar si la sola presentación de las firmas por el grupo de ciudadanos da derecho a reputar que está inscrito su candidato con todos los efectos que ello contiene para la participación en las justas electorales, es respondido por el claro texto de la norma precitada, en tanto se entenderá inscrito solo si supera el hecho cierto y futuro de la validación de las firmas presentadas en el porcentaje que impone la norma. En el caso concreto, con el fin de obtener representación política en el Concejo Municipal de Chía, el Grupo Significativo de Ciudadanos "Chía Positiva", encabezado por el demandante Víctor Fernando Torres Moreno, registró su lista de candidatos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil de Chía, mediante el formulario E-6 CO, con miras a participar en las justas electorales para dicho cuerpo colegiado, llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011. El 16 de septiembre de ese mismo año, la Registraduría Municipal expidió con destino a los inscriptores de la Lista "Chía Positiva", el oficio 0190 RMECCHIACUND, a fin de notificarles que el Director de Censo Electoral emitió descertificación contenida en el oficio DCE 3733 de septiembre 9 del mismo año, conforme a la cual, la lista que presentó "Chía Positiva" no cumplió con los requisitos constitucionales y legales para que la respectiva inscripción produjera los efectos jurídicos, es decir, incumplió con la condición suspensiva. Frente a tal decisión, el Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, presentó el día 23 de Septiembre de 2011, por intermedio de apoderado ante la Registraduría Municipal de Chía, escrito de oposición a la ejecución de la decisión de descertificación que calificó como acto irregular. Dicha petición fue respondida por el Director de Censo Electoral mediante el oficio DCE 4216 del 19 de octubre de 2011, en el que confirmó en todas sus partes el acto expedido por la Dirección de Censo Electoral. En consecuencia, la Sala evidencia que el procedimiento de inscripción de firmas para la candidatura de "Chía Positiva" se finiquitó con la descertificación de la Dirección de Censo Electoral al no alcanzar el número mínimo de firmas requerido para tal efecto. Esa es la razón por la cual en este caso no se puede hablar ni de situación jurídica consolidada o derecho adquirido como lo pretende el demandante cuando dice que la recepción o presentación de las firmas implicó la aceptación de la inscripción de la candidatura, en tanto, la Resolución 0757 de 2011 la prevé sólo como expectativa a la espera de la revisión y validación respectiva; ni tampoco puede hablarse -como lo hizo el tribunal- de revocatoria de inscripción, por cuanto este acto no existió ni se probó dentro del proceso que ocupa la atención de la Sala.

**FUENTE FORMAL:** RESOLUCION 0757 DE 2011 EXPEDIDA POR LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL / RESOLUCION 7541 DE 2011 EXPEDIDA POR LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

**ACTO ENJUICIABLE - La descertificación de firmas de apoyo constituye la finalización de la actuación administrativa / ACTO DEFINITIVO - La descertificación de firmas de apoyo es enjuiciable por cuanto tiene carácter de definitivo al poner fin a la actuación administrativa / ACTO ELECTORAL DEFINITIVO Y DE TRAMITE - Noción - Diferencias**

Dada la relevancia del asunto, la Sala abordará a continuación el análisis del acto administrativo contenido en el oficio DCE 3733 del 9 de septiembre de 2011, expedido por el Director del Censo Electoral, por medio del cual certificó que la lista Chía Positiva no cumplió con los requisitos constitucionales y legales para que produjera efectos jurídicos la respectiva inscripción, a fin de dilucidar si se trata de un acto de trámite o de un acto definitivo. Además, (i) porque los cargos alegados en la demanda y que se sostienen en la apelación tienen como fundamento irregularidades que algunos de los recurrentes achacan al oficio en comento y (ii) porque así lo aceptó el Tribunal a quo en su sentencia al acoger las pretensiones de la demanda, porque a su juicio, el acto de descertificación estuvo falsamente motivado y fue expedido irregularmente, vicios que permearon al acto declaratorio de elección y conllevaron su nulidad. Vale la pena distinguir entonces la existencia de varias etapas, pues en un primer momento se da la entrega, recibo, cotejo y verificación de las firmas de apoyo y puede decirse que se está frente a una expectativa de acto de inscripción, o mejor una cuasi inscripción sometida a condición suspensiva, que sólo y luego de la revisión y verificación de la validez de los apoyos entregados, efectuada por el Director de Censo Electoral, permitirá la expedición un acto administrativo, que corresponde a la certificación, que en el presente caso está contenida en el oficio DCE 3733 de septiembre 9 de 2011. Esa certificación en caso de ser afirmativa, favorable y validante de las firmas presentadas permitirá el cumplimiento de la condición para que nazca la inscripción efectiva de la candidatura apoyada en firmas y esta cobre toda su validez y vigencia en sus efectos. Pero por otra parte, y para los grupos de ciudadanos que postulan candidatos, existe la descertificación expedida por el Director de Censo Electoral en la que se pronuncia sobre la validez de las firmas de apoyo a la candidatura. En el presente caso, la descertificación está contenida en el oficio DCE 3733 de septiembre 9 de 2011, que en realidad no es un acto de trámite, pues la decisión allí contenida en el sentido de que la lista Chía Positiva “no cumple con los requisitos constitucionales y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción”, constituye para ese grupo de ciudadanos la finalización de la actuación administrativa de cara al proceso electoral del cual querían hacer parte, en tanto materializa la imposibilidad de ingresar y continuar con su propósito de participar en las justas electorales. En efecto, el inciso final del artículo 50 del C.C.A., prevé la posibilidad de que los actos administrativos de trámite o preparatorios, lleguen a adquirir un carácter definitivo cuando conforme a la decisión que adopten, pongan fin a la actuación y hagan imposible continuarla. En tal caso, se está en presencia de un acto de trámite o preparatorio, que por la valoración realizada permite que la opción política continúe su curso normal en el proceso electoral, esto es, en su orden: aceptación de la inscripción de la candidatura, participación en las elecciones, escrutinios y declaratoria de elección. La decisión contraria, es decir, la descertificación, en cambio, muta el acto preparatorio o de trámite en definitivo, pues para el Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, la descertificación o certificación negativa en el sentido de que no cumple los requisitos constitucionales y legales para que la lista surta efectos jurídicos, significa ponerle fin a la actuación administrativa, pues en adelante dicho acto les impide continuar participando del proceso electoral y pos electoral. Así las cosas, la decisión contenida en el oficio DCE 3733 expedido por el Director de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es un acto preparatorio o de trámite de aquellos que pone fin a la actuación, en tanto no

permite que el Grupo Significativo de Ciudadanos "Chía Positiva" pueda continuar su participación en adelante como opción política en las justas electorales que tuvieron lugar el 30 de octubre de 2011. Pero además, el carácter definitivo ya aclarado del oficio DCE 3733 de septiembre 9 de 2011, proferido por el Director de Censo Electoral, en tanto es la negativa a la inscripción, hace que sea enjuiciable y trae consigo la necesidad de que se demande, cuando como en el presente caso, se le endilgan toda una serie de irregularidades que siendo ciertas afectan su validez y quiebran la presunción de legalidad que le cobija.

**ACCION DE NULIDAD ELECTORAL - Ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción / ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO ELECTORAL - Su control judicial se realiza mediante la acción de simple nulidad o de nulidad con restablecimiento del derecho / SENTENCIA INHIBITORIA - Procede por ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción / ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO ELECTORAL - Definición / ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO ELECTORAL - No puede demandarse su nulidad por conducto de la acción electoral / ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO ELECTORAL - Lo es el que no inscribe la candidatura**

Siguiendo con la diferenciación entre el acto que inscribe la candidatura y el que no lo hace, es claro para la Sala que el primero permite determinar en forma precisa cuáles candidatos estuvieron en las justas electorales y, por ende, quiénes triunfaron y quienes no, lo cual queda claramente reflejado en el acto declaratorio de elección. He ahí la razón por la cual el acto de inscripción se integra al acto de elección y, con buen criterio, se exige su demanda conjunta o conexa con el acto de elección. Pero tratándose de la no inscripción la situación no es tan diáfana porque el grupo no inscrito no existe en las justas electorales y, por ende, tampoco figura en el acto de elección. Esa diferencia no tenida en cuenta por la sentencia de primera instancia es la razón por la cual la decisión del el Tribunal a quo, de anular la elección de Concejales en su totalidad resulta incorrecta, y refleja la confusión en la omisión de no adoptar medidas consecuenciales de restitución de la situación jurídica, pues al limitarse exclusivamente a declarar la nulidad de la elección y a anular las credenciales dejó sin integrantes a toda la corporación administrativa por la descertificación de uno sólo de los candidatos que venía apoyado por un grupo significativos de ciudadanos "Chía Positiva", olvidando que habían resultado electos concejales, por voluntad popular, quince candidatos pertenecientes a los diferentes partidos, movimientos y grupos. Por lo anterior, la Sala considera que la solución jurídica está en tener claro que tanto el oficio DCE 3733 como el subsiguiente DCE 4216, que descertificaron las firmas de apoyo, impidieron que conforme al artículo 9 de la Ley 130 de 1994 el grupo "Chía Positiva" tuviera la posibilidad de inscribir a su candidato, y por ende, corresponden a actos administrativos de contenido electoral, que parafraseando anterior jurisprudencia de la Sección, se conciben en manifestaciones de voluntad administrativa que se dictan en desarrollo de la legislación electoral, a fin de perfeccionar el proceso y la organización electorales, para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la votación del elector expresada en las urnas, pero que al no declarar la elección o nombramiento, son susceptibles de control judicial mediante la acción de simple nulidad, del artículo 84 del C.C.A., o bien la nulidad con restablecimiento del derecho, del artículo 85 del C.C.A., dependiendo de la finalidad de quien demanda -defensa del orden jurídico o restablecimiento de su derecho. Conforme a las consideraciones precedentes, queda claro que el actor ha debido demandar en acción de simple nulidad o de nulidad con restablecimiento de derecho la

presunción de legalidad que cobijaba a los oficios DCE 3733 de septiembre 9 de 2011 y DCE 4216 de octubre 19 del mismo año, actos que, como ya se explicó, adquirieron el carácter de definitivos al impedir por la decisión allí adoptada, que el Grupo Significativo de Ciudadanos pudiera continuar participando como opción política en el proceso electoral que se adelantó para el Concejo de Chía y que por no tratarse del acto de inscripción de la candidatura imposibilita exigir que se demande conexo al acto declaratorio de elección, por cuanto no está contenido en este último, dada su exclusión. Así las cosas, se evidencia que la demanda es inepta en la medida que el actor escogió una vía inadecuada (acción de nulidad electoral) para endilgar irregularidades que no pesan de manera directa sobre el acto de elección sino sobre actos administrativos anteriores que finiquitaron la actuación administrativa preelectoral del Grupo Significativo de Ciudadanos Chía. En síntesis, toda vez que la ineptitud de la demanda provoca la decisión inhibitoria, habrá de revocarse en su totalidad el fallo del 25 de octubre de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar declarar la ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción y por trámite del asunto por proceso diferente respecto de los oficios DCE 3733 de 9 de septiembre de 2011 y DCE 4216 de 19 de octubre del mismo año, por medio del cuales, respectivamente, se certificó que la lista Chía Positiva “no cumple con los requisitos constitucionales y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción” y, se confirmó el anterior, ambos expedidos por el Director de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esa ineptitud que genera fallo inhibitorio, hace inane el pronunciamiento sobre otro de los problemas jurídicos como es el de si la falta de mención expresa de los recursos precedentes implica la vulneración del debido proceso.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

**Bogotá D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013)**

**Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00031-01**

**Actor: VICTOR FERNANDO TORRES MORENO**

**Demandado: CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE CHIA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el fallo de 25 de octubre de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que declaró no probadas las excepciones de caducidad y de falta de legitimación en la causa por pasiva formuladas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y declaró la nulidad del acto de elección de Concejales del municipio de Chía, para el período 2012-2015.

## I.- DEMANDA

### 1.- Pretensiones

Con la demanda se solicitó:

*“1. Que se declare la nulidad del Acta General de Escrutinio y del acto de declaratoria de elección datado el 6 de noviembre de 2011, proferidos por la Comisión Escrutadora Municipal de CHIA, donde se declararon elegidos los integrantes del Concejo Municipal de Chía - Cundinamarca para el período de 2012-2015.*

*2. Que se declare la nulidad de las actas E-24”AL” (sic) E-26CO Municipal de CHIA, referido a CONCEJO MUNICIPAL DE CHIA 2012-2015.*

*3. Que como consecuencia de lo anterior se decrete la cancelación de la credencial que acredita los integrantes del Concejo Municipal de Chía, para el período de 2012-2015.”*

### 2.- Fundamentos de Hecho

En la demanda se afirmó que:

1.- El actor encabezó la lista del grupo denominado “Chía Positiva”, la cual fue inscrita para la elección del Concejo Municipal a efectuarse el 30 de octubre de 2011.

2.- El 10 de agosto de 2011 presentaron la lista del movimiento “*Chía Positiva*” ante la Registraduría Municipal de Chía, con todos y cada uno de los requisitos exigidos, entidad que la aceptó y publicó en su página web.

3.- El 20 de septiembre de 2011, al demandante le fue entregado el oficio No. 190 RMECCHIACUND fechado el 16 de septiembre de 2011, en el que el Registrador Municipal del Estado Civil del municipio de Chía notificó e informó que mediante oficio No. 3733 de 9 de septiembre de 2011 emanado de la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se certificó que la inscripción de la lista al Concejo no cumplía con los requisitos constitucionales y legales, presuntamente por no haber convalidado el número de apoyos exigidos por la ley.

4.- En ningún momento la Registraduría les informó o notificó de procedimiento administrativo que se hubiese iniciado para verificar los apoyos ciudadanos que

sustentan la lista, como tampoco les dio la oportunidad de controvertir los argumentos del Director del Censo Electoral de la Registraduría sobre el incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de los apoyos ciudadanos para la inscripción de la lista al Concejo.

5.- El 23 de septiembre de 2011, los integrantes de la lista "*Chía Positiva*", por intermedio de apoderado, radicaron escrito ante la Registraduría Municipal de Chía, con el fin de oponerse a la "*ejecución del acto irregular de notificación sobre el no cumplimiento de requisitos de firmas a la lista de candidatos avalados por el grupo significativo de ciudadanos Chía Positiva*", solicitaron que se revoque la decisión y se declare que el acto proferido por el Director del Censo Electoral es irregular y no produce efectos jurídicos. Así mismo, afirmaron que la lista para el Concejo por el grupo "*Chía Positiva*" fue aceptada conforme al artículo 33 de la Ley 1475 de 2011.

6.- La Registraduría mantuvo la revocatoria de la inscripción de la lista y la retiró de su página web, razón por la cual el actor aduce que a los integrantes del grupo se les vulneraron sus derechos políticos consagrados en el artículo 40 Superior.

7.- "*Lo anterior constituye una vía de hecho ya que no existe procedimiento o norma o acto administrativo que determine el retiro de la lista y mucho menos se han empleado los instrumentos y los medios de legalidad para someterse al estado de derecho y tomar las decisiones a que haya lugar*" (fol. 154).

8.- Se incoó acción de tutela, a la que correspondió la radicación No. 2011-00314, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y fue resuelta en forma desfavorable indicando que no procedía por existir mecanismos ordinarios de defensa.

9.- El 30 de octubre de 2011 se llevaron a cabo las elecciones para el Concejo Municipal de Chía para el período 2012-2015, sin que la lista "*Chía Positiva*" hubiese sido incluida en la tarjeta electoral, jornada que concluyó con el acto de elección de 6 de noviembre de 2011, sin que la Comisión Escrutadora Municipal se pronunciara "*sobre la solicitud de saneamiento de nulidad y agotamiento de procedibilidad que en tal fecha se había elevado.*"

**.- Normas violadas y concepto de violación**

La demanda refiere como fundamentos de derecho para la acción, los siguientes:

- De la Constitución Nacional: Art. 4, 6, 13, 29, 40 y 258.
- Del Código Electoral: Art. 1, 2, 7, 14, 99, 164, 192, 193 y 123.
- Del Código Contencioso Administrativo: Art. 1, 2, 3, 84, 223 y 227.
- De la Ley 81 de 1993: art 14 y “concordantes”.
- El Reglamento No. 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral

Endilga las siguientes censuras:

**PRIMER CARGO. El Acta de escrutinio para Concejo Municipal de Chía (Cundinamarca) es nula por cuanto viola directamente derechos fundamentales de carácter constitucional, normas en las cuales debía fundarse (Art. 84 del CCA).** Acusó la nulidad porque uno de sus actos preparatorios -inscripción de las listas al Concejo Municipal de Chía- quebrantó normas superiores que debía respetar y en las cuales debía fundarse. Explicó que la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado “*que la inscripción de candidatos a cargos de elección popular es un acto de trámite, preparatorio de la elección, cuya declaración constituye el acto definitivo que pone fin al proceso electoral; que no obstante que dicho acto no es atacable en forma directa, puede ser objeto de control de legalidad por la acción de nulidad electoral siempre y cuando su juridicidad se examine conjuntamente con la del acto final y los cuestionamientos que se formulen sean parte de los cargos contra éste<sup>1</sup>*”.

Luego de citar doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>2</sup>, conforme a la cual, la inscripción garantiza el derecho a ser elegido, al igual que el artículo 108 Superior, artículo 9 de la ley 130 de 1994 y artículo 3º del Reglamento 1 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, refirió que la decisión del Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil que dejó sin efecto la inscripción de la lista del grupo significativo de ciudadanos “*Chía Positiva*” al Concejo de Chía, vulneró los derechos fundamentales que a continuación relaciona, de los cuales la Sala hace una síntesis, así:

**1-. Derecho al debido proceso.** Citó la norma constitucional respectiva, refirió que en el procedimiento administrativo que dio como resultado la “revocatoria” de

---

<sup>1</sup> Se citan las sentencias: Exp. 2182 de septiembre 16 de 1999, Exp. 3163 de 20 de noviembre de 2003 y Exp. 3478 de 3 de marzo de 2005.

<sup>2</sup> Concepto de 28 de julio de 2011. Rad. 11001-03-06-000-2011-00040-00 (2064).

la inscripción de la lista, se presentaron las siguientes irregularidades: (i) ausencia de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de las Registradurías municipales y auxiliares *“para expedir acto de decaimiento de efectos jurídicos de las listas de candidatos inscritas por grupos significativos de ciudadanos”*; (ii) ausencia de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Director del Censo Electoral *“para revisar los apoyos con que los grupos significativos de ciudadanos inscriben candidatos a cargos de elección popular”*; (iii) inexistencia de causal legal de rechazo o no aceptación de candidaturas de los inscritos por grupos significativos de ciudadanos por no certificación favorable de los apoyos; (iv) desconocimiento del acto administrativo tácito de aceptación de candidaturas, con la expedición de los actos del Director Nacional del Censo y de los Registradores municipales que dejan sin efecto la inscripción de las listas de candidatos; (v) inexistencia de proceso administrativo conforme al CCA para revocar de manera unilateral el acto administrativo tácito de aceptación de las listas de candidatos *“al haberse creado derechos particulares y concretos a los integrantes de ellas”*; (vi) ausencia de recursos en la vía gubernativa contra las decisiones de fondo proferidas por los registradores municipales y por el Director Nacional del Censo donde decidieron dejar sin efecto la inscripción de la lista de concejales de Chía, por el grupo significativo de ciudadanos *“Chía Positiva”*.

Cuestionó que los actos por medio de los cuales se dejó sin efecto la inscripción de la lista de candidatos al Concejo, pese a que determinaron el número de apoyos que fueron invalidados, no especificaron los casos particulares en que se presentó tal circunstancia, lo que en su sentir hizo nugatoria la posibilidad de argumentar sobre la validez o no de un registro. Además, ningún funcionario competente expidió el acto de rechazo de la inscripción de la lista del concejo.

Afirmó que las irregularidades se concretan en una falsa motivación del acto administrativo, toda vez que en la certificación expedida por la Dirección del Censo Electoral, *“adoptan una determinación que afecta intereses particulares de los candidatos y frustran una legítima aspiración política”*; sin explicar razones de hecho y derecho, se producen serias consecuencias y perjuicios al candidato, *“más aún cuando, además de ser incompetente para la revisión, su resultado sirvió de fundamento único y exclusivo para la expedición de las Resoluciones que dejan sin efecto la inscripción de candidatos, que en este caso no fue expedida”* (Resaltado y subrayas en el original). Los motivos no se han planteado y eso

anula el derecho de defensa porque nadie está en capacidad de desvirtuar un motivo que ignora.

Por otra parte, hizo mención a lo que denomina "*Trazabilidad del Dictamen*", para señalar que la Dirección de Censo Electoral "*omite precisar el registro documental que permita calificar, valorar, objetar, o en su defecto, solicitar adición aclaración con relación a la revisión grafológica (uniprocedencia) y el procedimiento para ejecutar la verificación de firmas.*" Seguidamente, sostiene que han podido existir algunos hechos derivados de la información de soporte de la Organización Electoral que llevaron al error a las personas que realizaron la labor de cotejo de la información, como: (i) fecha de actualización de documentos en el Archivo Nacional de Identificación ANI, porque en el caso de un nuevo ciudadano, cuya cédula está en trámite de expedición, no le está prohibido suscribir un apoyo, pero a la hora de utilizar el ANI, su documento muy seguramente no va a figurar en dicha base de datos; (ii) información de la base de datos del censo nacional electoral, que para un sano y transparente proceso de revisión de apoyos, debe contar con un censo debidamente actualizado en tiempo real; (iii) fecha de actualización y depuración del censo electoral, porque es factible que para la fecha en que se suscribe el apoyo mediante la firma, la cédula del ciudadano no reporte novedad alguna; (iv) fecha del censo electoral base para la revisión de firmas, pues se cuestiona si es válido aplicar un solo censo electoral a todas las firmas de apoyo, no obstante haber sido estas recaudadas en épocas distintas; (v) trazabilidad del resultado de la revisión de firmas, aspecto ya mencionado al iniciar el presente párrafo; (vi) seguridad, porque "*se omitió mencionar en las decisiones de las Registradurías auxiliares sí para garantizar la seguridad del proceso de revisión de firmas, la entidad dispuso de sistemas de audio o video que respalden probatoriamente el desarrollo de esta delicada y sensible misión*"; (vii) capacitación, porque se desconoce la idoneidad técnica del personal supernumerario que intervino en el proceso de revisión de firmas; y, (viii) antecedentes primarios, porque presuntamente el procedimiento de comparación efectuado por la Dirección de Censo Electoral "*fue similar al del año anterior del CNE, en donde se cotejaban registros del formulario E-10, o formulario de registro de votantes en mesa de votación, con los registros del ANI, en cuanto a nombres, identificación, firma y huella digital, llegando en la mayoría de las oportunidades a un dictamen pericial de IMPOSIBLE COTEJO TECNICO.*"

**2.- Derecho a la defensa.** Porque las decisiones cuestionadas omitieron en su parte resolutive la posibilidad de interponer recurso, situación por la que los califica como “*actos irregulares y carentes de efectos en la vida jurídica*”.

Afirmó que no se allegó el acto administrativo proferido por la Registraduría, pues simplemente se les notificó el oficio en el que el Director del Censo Electoral decía que el número de apoyos no cumplía con los requisitos constitucionales y legales.

Adicionalmente, indicó que nunca le fue notificado el acto administrativo que rechazó la inscripción, lo cual le hubiera permitido controvertir esa decisión a la luz del debido proceso y a las formas propias del procedimiento administrativo.

**SEGUNDO CARGO. Violación al derecho a la igualdad (Art. 13 C.P).** Al poner en ventaja a todos los demás candidatos y listas que fueron inscritas para el Concejo de Chía, dada la irregular actuación de la Registraduría que revocó la inscripción que legalmente había efectuado la lista “*Chía Positiva*”, so pretexto de no cumplir con los apoyos mínimos exigidos, todo lo cual condujo, en su sentir, a la configuración de la causal de nulidad contemplada en el numeral 3º del artículo 223 del C.C.A.

**TERCER CARGO. Violación al derecho fundamental a la participación política (Art. 40 C.P).** El actor consideró conculcado este derecho porque las entidades demandadas realizaron actuaciones irregulares que invalidaron el derecho de postulación y de inscripción de la lista de candidatos que presentó en debida forma y había sido aceptada por la Organización Electoral.

Indicó que la competencia de inscribir o rechazar la inscripción le correspondía al Registrador Municipal del Estado Civil de Chía, atribución que no fue ejercida.

**CUARTO CARGO. Violación al régimen electoral.** Al permitir que las elecciones para el Concejo de Chía se efectúen habiendo sido excluida la lista inscrita en legal forma, aduciendo motivos que no son válidos, vicia el proceso y, por ende, el acto declaratorio de elección porque contiene datos por fuera de la realidad. De tal suerte que con la maniobra desplegada por la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional se logró alterar el resultado final para la Elección de Concejo Municipal de Chía, al romperse el principio de imparcialidad reiterado por el art. 2º del Código Electoral.

**QUINTO CARGO. Violación de los derechos adquiridos porque ya habían candidatos legalmente inscritos.** Luego de citar diferentes sentencias de la Corte Constitucional, alusivas al derecho en comento, explicó que el movimiento Chía Positiva adquirió el derecho a tener sus candidatos en los comicios electorales porque la inscripción de éstos fue aceptada por la Organización Electoral, conforme a los parámetros de la Ley 1475 de 2011, fue publicada en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Así que se está frente a un acto administrativo generador del estatus de candidatos a los inscritos.

Ese acto solo podía desvirtuarse previo agotamiento de un debido proceso, en el que se demostrara que la inscripción de la lista se basó en respaldos falsos, inexistentes o insuficientes, lo que ciertamente no sucedió, pues la Registraduría Nacional limitó su actuar a emitir un acto donde concluía que esos apoyos no eran suficientes, pero sin explicar nunca las razones de hecho y de derecho que servían de motivo para su conclusión, y sin dar la oportunidad para la defensa de tales apreciaciones.

## **II.- CONTESTACION**

**1.- REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.** Por intermedio de apoderado, presentó contestación a la demanda en la que se opone a la prosperidad de las pretensiones. En cuanto a los hechos, refiere que es cierto que la lista al Concejo Municipal de Chía por el Grupo Significativo de Ciudadanos “Chía Positiva” fue inscrita el 10 de agosto de 2011, pero aclara, que la sola inscripción no implica su aceptación, pues requiere que las firmas de apoyo presentadas sean verificadas y revisadas para determinar su validez, competencia a cargo de la Dirección de Censo Electoral, de conformidad con lo preceptuado en la Constitución y en la Resolución 757 de 2011 expedida por la RNEC.

Indicó que al momento en que se inscriben las listas por firmas, se informa a los inscriptores, que aquellas serán enviadas para revisión ante la Dirección Nacional de Censo Electoral, pues aceptar que la inscripción quede en firme sin el debido análisis sería contrariar un imperativo legal.

Afirmó que el Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, sí pudo controvertir la decisión proferida por el Director de Censo Electoral referente a la revisión de apoyos, toda vez que obra memorial de fecha 20 de septiembre de

2011, el cual fue resuelto mediante oficio DCE 4216 de 19 de octubre de 2011, confirmando en todas sus partes la certificación expedida por el Director de Censo Electoral. Propuso con la contestación, las siguientes excepciones:

**a.- Excepción Previa de caducidad de la acción electoral:** afirmó que el acto de elección se profirió el 6 de noviembre de 2011 y el término de caducidad, que es de 20 días, empezó a correr a partir del día 9 de noviembre de 2011, de modo que la caducidad de la acción operó el día 6 de diciembre del mismo año.

**b.- Falta de legitimación en la causa por pasiva:** la acción electoral debe dirigirse contra el acto administrativo declaratorio de elección, acto definitivo, proferido por la Comisión Escrutadora Municipal de Chía y no contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues esta entidad no es sujeto pasivo de la acción de nulidad electoral.

Luego de explicar brevemente la conformación de las comisiones escrutadoras, señala que son entes independientes y autónomos, de las cuales hace parte la Registraduría en calidad de secretario y reiteró que son las comisiones escrutadoras quienes profieren el acto de elección, que no puede ser modificado por ninguna autoridad administrativa.

Por lo tanto, la acción electoral no debió dirigirse contra la Registraduría Nacional del Estado Civil porque dicha entidad no fue la que declaró mediante acto administrativo la correspondiente elección. Además, la acción va dirigida contra el acto de elección y, en concreto, contra los ciudadanos declarados electos por dicho acto administrativo, quienes efectivamente sí tienen la calidad de parte.

**c.- Genérica.** Se solicita que se declare probada cualquiera de las excepciones que se deriven de los hechos y que resulten probadas.

Seguidamente, en acápite que denomina "Razones Fáctico - Jurídicas de la Defensa", se hacen algunas acotaciones, que la Sala resume a continuación:

**a.- Competencia y requisitos para la Revisión de inscripción de candidaturas por firmas.** En la resolución 0757 de 2001 (modificada por la Resolución 7541 de 2011) expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil se determinaron aspectos meramente técnicos y formales, tales como: contenido de los formularios

para recolección; entrega de firmas que respaldan la inscripción; verificaciones grafológicas; aplicación de técnicas de muestreo; remisión y verificación de firmas de apoyo. Es decir, prevén el procedimiento de obligatorio cumplimiento que debe observar la Registraduría encaminado a revisar las firmas presentadas por los candidatos.

Enfatizó la importancia de verificar que las firmas que respaldan la inscripción de la candidatura pertenezcan al censo electoral de la respectiva circunscripción electoral y que exista correspondencia entre el nombre y número de la cédula de ciudadanía y que el respaldo sea del puño y letra del ciudadano. Las firmas sometidas así a un proceso de revisión permiten establecer la seriedad de la inscripción.

**b.- Metodología empleada en la revisión de apoyos en el caso concreto.**

Indicó que la documentación presentada para la verificación de los apoyos presentados por el Grupo Significativo de Ciudadanos "*Chía Positiva*" debía contener: nombres, apellidos completos, número de cédula de ciudadanía y firma, para lo cual se procedió de la siguiente manera:

- 1.- Se verificó la numeración de las hojas que contenían las firmas.
- 2.- Se revisó que no se tuvieran en cuenta las hojas cuyo encabezamiento o título no tuvieran relación con el candidato que apoyaba el grupo significativo de ciudadanos.
- 3.- Se verificó cada uno de los folios para que el encabezamiento o título no presentara correcciones y que no hubieran sido tachadas o enmendadas.
- 4.- Se verificó que no existieran datos y firmas reproducidas fotostáticamente o por cualquier otro medio.
- 5.- Se anularon los apoyos con datos incompletos, ilegibles o no identificables.

Así mismo, se consultaron los archivos alfabéticos o de identificación para confrontar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía y se anularon los renglones que presentaron las siguientes irregularidades: (i) apoyos de ciudadanos inhabilitados para votar por pérdida de derechos políticos; (ii) apoyos cancelados por muerte; (iii) apoyos no existentes en el Archivo Nacional de Identificación (ANI); (iv) apoyos de ciudadanos no inscritos en el censo del municipio de Chía - Cundinamarca; y, (v) apoyos de ciudadanos no inscritos en el censo nacional.

Para obtener el número mínimo de apoyos válidos, la RNEC acudió al censo electoral del municipio de Chía (71.772) y lo dividió por el número de curules a proveer (15), a cuyo resultado se le extrajo el 20%. (957 apoyos). El Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, presentó 1.700 apoyos, los cuales fueron revisados en su totalidad, luego de lo cual resultaron válidos solamente 925, en tanto 775 apoyos corresponden a anulados y uniprocedentes. Lo anterior, determinó que dicho grupo no alcanzara el tope mínimo de apoyos requeridos para inscribir candidatos al Concejo Municipal de Chía. Sumado a lo anterior, precisó que los efectos jurídicos de la inscripción de una candidatura efectuada por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos están condicionados al resultado de la revisión de las correspondientes firmas, tal como lo manifestó el Consejo Nacional Electoral en oficio CNE-0863 de 8 de octubre de 2010.

**c.- Legalidad de los actos proferidos por el Director Nacional del Censo Electoral.** En relación con el cargo de la demanda de falsa motivación, indicó que con fundamento en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>3</sup> este vicio puede estructurarse cuando en las consideraciones del acto, la administración incurre en un error de hecho o de derecho, ya sea porque los fundamentos fácticos o de derecho son inexistentes o porque existiendo son calificados erradamente. Por otra parte, quien impugna el acto tiene la carga de la prueba frente a la demostración de la censura dada la presunción de legalidad que cobija al acto.

Para el caso en cuestión, afirmó que la Registraduría tiene el deber legal de revisar las firmas de apoyo presentadas por los Grupos Significativos de Ciudadanos que postulan candidatos a los distintos cargos de elección popular. Que el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 establece los requisitos para la inscripción de candidatos por los grupos significativos de ciudadanos, exigiendo la presentación obligatoria de un número mínimo de firmas válidas.

Además, la Registraduría está facultada para disponer sobre los aspectos técnicos con el fin de garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones como verificar que las firmas presentadas sean válidas. Bajo esta óptica, a su juicio, dijo no entender porqué el actor acusó que los actos los profirió un órgano incompetente.

---

<sup>3</sup> Sentencia de 9 de octubre de 2003. Radicación interna 16718.

Adujo que los actos expedidos por el Director de Censo Electoral DCE-3733 de 9 de septiembre de 2011 y DCE-4216 de octubre 19 de 2011, tienen fundamento en consideraciones fácticas y jurídicas acordes a la legalidad y a la realidad de los hechos.

**d.- Aplicación en el proceso electoral del derecho al debido proceso y derecho de defensa.** Afirmó que el 10 de agosto de 2011, se entregaron las firmas de apoyo a la lista por el Grupo Significativo de Ciudadanos "*Chía Positiva*", pero la RNEC aclaró que la sola presentación no constituye aceptación.

Afirmó que la Registraduría se ciñó al debido proceso y al derecho de defensa, en la medida que revisó una a una las 1.700 firmas presentadas por el Grupo Significativo de Ciudadanos "*Chía Positiva*". Luego se profirió el acto administrativo DCE 3733 de 9 de septiembre de 2011, en el que se certificó que el número de apoyos no cumplía con los requisitos constitucionales y legales para que la inscripción produjera efectos jurídicos. Acto que le fue notificado al grupo de manera personal el 16 de septiembre de 2011 mediante oficio 0190 RMECCHIA CUND.

El grupo "*Chía Positiva*" controversió esa decisión, mediante memorial el 20 de septiembre de 2011, que fue resuelto mediante oficio DCE 4216 del 19 de octubre de 2011, confirmando la decisión cuestionada.

Concluyó que en ningún momento la Registraduría violó los derechos al debido proceso y a la defensa del Grupo Significativo de Ciudadanos "*Chía Positiva*", toda vez que tuvieron la oportunidad de realizar la presentación y entrega de las firmas de apoyo a la candidatura, las cuales fueron objeto de revisión conforme a la normatividad existente, se les notificó en debida forma que no cumplían los requisitos y presentados los recursos de ley, fueron resueltos y notificados dentro del término legal.

**2.- CONCEJO MUNICIPAL DE CHIA.** Por intermedio de apoderado, afirmó que la gran mayoría de hechos no le constan y los demás son parcialmente ciertos. Se opuso a las pretensiones de la demanda y luego de hacer una breve relación de los hechos, sostuvo que es la inscripción la que materializa el ejercicio del derecho a ser elegido, la cual nunca fue efectivamente materializada por el accionante en la medida que la Organización Electoral le certificó que la inscripción de la lista al

Concejo no cumplía con los requisitos constitucionales y legales porque las firmas válidas no habían alcanzado el mínimo legal.

Arguyó que la inscripción de candidatos no es un acto de trámite preparatorio de la elección sino que es acto definitivo que pone fin al proceso electoral. El grupo que representa el demandante no logró llegar a la etapa de la inscripción, luego el acto administrativo que demandó no es de aquellos susceptibles de ser demandados en nulidad electoral sino mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa.

Citó las causales de nulidad contenidas en los artículos 223 y 84 del C.C.A. Sostuvo que ninguna de ellas guarda correspondencia con los aspectos cuestionados por el demandante, *“pues la demanda se dirige a cuestionar un acto administrativo general, anterior a la inscripción y que en consecuencia no tiene incidencia en la elección”*. Que en el evento de aceptarse los argumentos del actor, se ordenaría la inscripción del grupo demandante, decisión que sería inocua, pues tras la declaratoria de nulidad del acto de elección, se ordenaría la realización de un nuevo escrutinio que no incluiría a dicho grupo, pues no participó de la contienda electoral del 30 de octubre de 2011.

Indicó que la interpretación de las causales de nulidad debe ser estricta, proscribiéndose, por tanto, la hermenéutica que apunte a extender los efectos de estas a situaciones de hecho no previstas en las mismas. Por lo anterior, dada la inexistencia de causal de nulidad, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

**3.- CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE CHIA:** Luz Alejandra Rodríguez Prieto, Jorge Hernán Salazar Gordillo, Luis Alejandro Pineda Camargo, Jesús Alberto Rueda Garzón, Francy Hernán Muñoz Ariza, Jorge Enrique Ramírez Hernández y Rubén Darío Gómez Correal, en su condición de concejales del Municipio de Chía y actuando en nombre propio, contestaron la demanda, en la que señalaron que muchos hechos no les constan, otros son parcialmente ciertos, algunos lo son y otros no. Revisado el escrito, la Sección Quinta del Consejo de Estado, evidencia que salvo pequeñas variaciones, guarda plena identidad con el escrito presentado por el Concejo Municipal de Chía, por lo que se remite a los argumentos utilizados por el Concejo Municipal de Chía y que están resumidos en el numeral anterior.

### III.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Se trata del fallo proferido el 25 de octubre de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por medio del cual se adoptaron las siguientes decisiones: i) declaró no probadas las excepciones de caducidad y de falta de legitimación en la causa por pasiva formuladas por la Registraduría Nacional del Estado Civil; (ii) declaró la nulidad del acto de elección de los Concejales del Municipio de Chía; y (iii) declaró la cancelación de las credenciales otorgadas a los concejales del municipio de Chía, para el período 2012-2015.

Luego de plantear el problema jurídico y de tratar las generalidades de la acción electoral, para lo cual citó jurisprudencia de la Sección<sup>4</sup>, se ocupó de las excepciones propuestas por la Registraduría y concluyó que no hubo caducidad de la acción, puesto que hechas las cuentas, el término de los 20 días, empezó a correr a partir del día siguiente a la notificación del acto declaratorio de la elección (noviembre 6 de 2011), así que el término inició el martes 8 de noviembre y feneció el 6 de diciembre de 2011, misma fecha en que se radicó la demanda ante el Juzgado Contencioso Administrativo de Zipaquirá. Por tanto, la excepción no prosperó.

En cuanto a la falta de legitimación en la causa por pasiva el Tribunal *a quo* indicó que la hermenéutica del Consejo de Estado sí ha considerado a la entidad que profiere el acto demandado como parte del proceso electoral<sup>5</sup>. Además, que en el caso que ocupa la atención del Tribunal se solicitó la nulidad del acto de elección de los concejales del municipio de Chía y se encausó desde que el acto que certificó las firmas de apoyo del grupo significativo de ciudadanos “*Chía Positiva*” incumplió con los requisitos constitucionales y legales para que pudiera participar en la jornada electoral.

Esa decisión fue emitida por el Director de censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a quien se le notificó el auto admisorio de la demanda. Concluyó que la excepción no prosperó.

---

<sup>4</sup> Sentencias de 25 de enero de 2002. Rad. 2001-00035-01 (2561). C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla y de 9 de noviembre de 2010. Rad. 2007-00437-02. C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

Frente al fondo del asunto, relacionó las pruebas allegadas al proceso, que clasificó como (i) anteriores a los comicios electorales del 30 de octubre de 2011, (ii) concomitantes al acto de elección y (iii) posteriores al mismo. Señaló el marco jurídico para la inscripción de la lista de candidatos por los Grupos Significativos de Ciudadanos, para lo cual citó las normas respectivas con pronunciamientos de la Corte Constitucional cuando estas han sido objeto de demanda, así: el artículo 40 Superior, el artículo 108 ibidem que fue modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2009, artículos 28, 30, 32 y 33 de la Ley 1475 de 2011 junto con el pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante sentencia C-490 de 2011, artículo 9 de la Ley 130 de 1994 y Resolución 0757 de 2011 expedida por la RNEC, por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos, proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil. En síntesis argumentó:

- a) La Dirección de Censo Electoral coordina y dirige el proceso de revisión, así mismo verifica la validez de las firmas que apoyan una candidatura.
- b) Fija los requisitos de los formularios contentivos para permitir la inscripción de un candidato.
- c) Determina causales de anulación de los apoyos ciudadanos, como su verificación grafológica.
- d) Señala los efectos jurídicos de la inscripción.

Respecto de los dos últimos aspectos, citó los artículos 2, 4 y 7 de la Resolución 0757 de 2011 y acotó que la resolución no indicó los recursos que procedían contra la certificación sobre la validez de las firmas que apoyaron la candidatura.

En lo que tiene que ver con la inscripción de candidatos de Grupos de Ciudadanos Significativos aseveró que las inscripciones tienen validez cuando cumplan los siguientes requisitos sustanciales: número de firmas válidas y póliza de seriedad de la candidatura.

Sostuvo que mientras los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir candidatos a elecciones populares con el aval de su representante legal; los movimientos sociales y grupos significativos de

---

<sup>5</sup> Sentencia de 15 de noviembre de 2011. Rad. 2010-00628-01. C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

ciudadanos lo hacen conforme a los siguientes requisitos: (i) número de inscriptores por firmas, según el censo electoral de la circunscripción electoral correspondiente a la elección de que se trate; (ii) “*conformación de un comité, dentro de unos plazos previamente establecidos*”; (iii) debe estar conforme a las formalidades previstas para la recepción de las firmas; (iv) inscripción de candidatura condicionada a la aceptación de la autoridad electoral, bajo las causales previamente fijadas para tal efecto, decisión contra la cual procede el recurso de apelación y (v) en acatamiento del debido proceso administrativo y de legalidad.

Afirmó, el Tribunal *a quo*, que el legislador estatutario y la Corte Constitucional se ocuparon de introducir las causales de revocación de una inscripción aceptada, dentro de las cuales no se halla la revocatoria de las firmas de apoyo, pero como este supuesto está conexo a la legitimidad y transparencia de los procesos electorales, no significa que los apoyos con los que se respalda una candidatura, estén exentos de cumplir los principios que rigen los asuntos electorales.

El artículo 32 de la Ley 1475 de 2011 previó que la inscripción de las candidaturas inscritas por los grupos significativos de ciudadanos debía cumplir los requisitos formales y obligó a la RNEC como autoridad electoral competente a adelantar la verificación de las firmas de apoyo a la lista uninominal o a una corporación, después de la inscripción de la lista.

En efecto, en cumplimiento de sentencia de la Sección Quinta<sup>6</sup> y antes de la promulgación de la Ley Estatutaria 1475 que entró a regir el 14 de julio del mismo año, la Registraduría Nacional del Estado Civil determinó el procedimiento para la verificación de las firmas mediante la Resolución 0757 de 4 de febrero de 2011.

Precisó el Tribunal *a quo* en acápite que denominó “Acto acusado y sus antecedentes”, que la demanda la admitió respecto de las pretensiones de nulidad contra formulario E-26CO y contra la decisión ficta negativa frente a la reclamación que presentó ante la Comisión Escrutadora Municipal con la que dio cumplimiento al requisito de procedibilidad.

Aunque aclaró que la demanda electoral se fundamentó en la nulidad de la decisión del Director del Censo Electoral de la RNEC de revocar la inscripción de la lista para el Concejo Municipal de Chía del grupo de ciudadanos “Chía Positiva”

Enseguida, el *a quo* puntualizó que la jurisprudencia ha sido clara en considerar que los actos administrativos de trámite si bien no son susceptibles de control jurisdiccional, tratándose de la acción de nulidad electoral esos actos se deben cuestionar siempre que la irregularidad o el vicio provengan de ellos y afecten la decisión adoptada en el acto definitivo, pues este tuvo origen en los de trámite o preparatorios. Citó auto de la Sección<sup>7</sup> y señaló que los actos *fuentes de nulidad* del acto de elección, fueron: (i) oficio DCE 3733 de 9 de septiembre de 2011 y (ii) oficio DCE 4216 de 19 de octubre de 2011 del Director de Censo Electoral, que confirma la descertificación de firmas del primer oficio mencionado.

Al respecto, señala el *a quo*, que si bien no obra diligencia de notificación del oficio DCE 3733, la parte actora aportó escrito de fecha 20 de octubre de 2011 que la Dirección de Censo remitió a la dirección de su apoderado, para que se presentara al día siguiente a la Registraduría Municipal de Chía para notificarlo de dicho acto.

En relación con el examen de los cargos, el *a quo* previa valoración de las pruebas encontró que se “aceptó la inscripción” de la lista presentada mediante firmas por el grupo significativo “Chía Positiva”, para posteriormente dejarla sin efectos con ocasión de la revisión que se hiciera de los apoyos presentados.

Para el Tribunal *a quo*, la inscripción de la lista “Chía Positiva” fue aceptada conforme al oficio 0202 EMECCHIACUND del 15 de octubre de 2011, suscrito por el Registrador Municipal del Estado Civil de Chía, al atender la petición presentada por el actor.

Explicó que la competencia asignada al Director del Censo Electoral, para verificar la autenticidad y el cumplimiento de requisitos de las firmas, se ejerció contrario al debido proceso, pues tanto la certificación (oficio DCE 3733) como la respuesta al escrito de inconformidad presentado por el actor (DCE 4216) no fueron claros sobre las pruebas y consideraciones que llevaron a la autoridad a dejar sin efectos jurídicos la lista al concejo por el movimiento “Chía Positiva”.

---

<sup>6</sup> Sentencia de 20 de agosto de 2009. Rad. 2007-00813-01 C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>7</sup> Auto del 2 de septiembre de 1996. Exp. 1608 C.P. Dr. Mario Alario Méndez.

Si bien la RNEC relacionó el número de firmas rechazadas y sus causales, lo hizo en forma abstracta y no puso en conocimiento de los interesados los soportes documentales, es decir, se presentaron motivaciones incompletas dejando en la oscuridad aquellas determinantes para adoptar la decisión. No es de recibo presentar las conclusiones sin las motivaciones que les dan base. Además, tampoco informó los recursos procedentes contra la decisión.

En criterio del *a quo*, con el acto de “revocatoria de inscripción” se vulneró el derecho a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político consagrado en el artículo 40 Superior. Advirtió que si bien la Registraduría es competente para verificar la validez de las firmas que se le presenten para respaldar una candidatura, el yerro estuvo en el procedimiento que adelantó para hacerlo conocer a los afectados, pues se reservó los fundamentos o las motivaciones en que asentó su decisión.

Esa omisión afectó la voluntad de los ciudadanos en la participación en el proceso electoral, vulneró el debido proceso y afectó al “acto de revocatoria de inscripción” de la lista del grupo “Chía Positiva” con el vicio de expedición irregular, comunicándolo al acto de elección de los concejales del municipio de Chía, por lo que declaró la nulidad de la elección y canceló las credenciales de los Concejales elegidos.

Posterior a la sentencia, diferentes demandados presentaron sendas solicitudes de adición y aclaración de la decisión de fondo, que fueron resueltas en forma negativa por el *a quo* mediante proveído del 27 de febrero de 2013.

#### **IV.- RECURSOS DE APELACION**

**1.- REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.** Por intermedio de apoderada interpuso recurso de apelación contra la decisión del *a quo*, cuyos argumentos sintetiza la Sala como sigue:

**1.1.- Falta de legitimación en la causa por pasiva.** Reiteró la excepción propuesta en la contestación atinente a que la demanda no debió dirigirse contra la RNEC, quien no es sujeto pasivo de la acción electoral porque el acto declaratorio de elección lo expidió la Comisión Escrutadora Municipal de Chía.

Agregó que si lo demandado no es solamente el acto de elección sino el preparatorio de la lista por firmas, su consecuencia no puede ser otra que dejar sin efecto la elección de los concejales del municipio de Chía, que son los llamados a defender su elección.

El escenario donde eventualmente la RNEC actuaría como sujeto pasivo sería en una demanda de nulidad simple contra la Resolución 0757 de 2011 que fue modificada por la Resolución 7541 de 2011, por medio de las cuales fijó el procedimiento de revisión de firmas.

**1.2.- Indebida interpretación del procedimiento para la inscripción de lista de candidatos por firmas.** Preciso que las causales esgrimidas por la Registraduría para rechazar la inscripción del movimiento "*Chía Positiva*" si bien es cierto son distintas a las contenidas en el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, también lo es que son complementarias. Refirió que la efectiva inscripción está supeditada a la revisión de firmas.

La inscripción de candidatos para cualquier corporación está sometida a revisión, pues de no ser así y dejarse la lista en firme desde un inicio con la sola verificación superficial del número de ciudadanos que suscriben el apoyo, se estaría avalando cualquier irregularidad o ilegalidad.

Adicionó que la revisión a los apoyos es indispensable para evitar que se presenten firmas de ciudadanos que no hacen parte del censo electoral del municipio, firmas repetidas, firmas de personas fallecidas o firmas apócrifas por no existir relación entre el número de cédula y los datos proporcionados.

Adujo que la Corte Constitucional reconoció en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil una facultad para determinar los asuntos meramente técnicos y operativos<sup>8</sup>, cuyo desarrollo es necesario para el adecuado cumplimiento de las funciones y responsabilidades que la ley le atribuye y que están regulados en la Resolución 0757 de 2011, modificada por la Resolución 7541 de 2011 y que corresponden a un procedimiento dirigido a la verificación y revisión de firmas o apoyos exigidos por el artículo 9 de la Ley 130 de 1994.

**1.3.- Inexistencia de la violación al debido proceso.** Afirmó que lo decidido por el Tribunal no se ajustó a la realidad por las siguientes razones:

1.3.1.- Procedimiento de verificación de firmas previsto en la Resolución 0757 de 2011, del cual afirmó era conocido de antemano por el movimiento "*Chía Positiva*" cuando inscribió su lista para el Concejo Municipal y a las condiciones allí establecidas se supeditó. Es decir, era claro que las firmas iban a ser enviadas al Director del Censo electoral para su verificación, procedimiento totalmente legal dado que el Registrador Nacional delegó expresamente esta función en el Director de Censo Electoral.

Luego de calificar el procedimiento electoral de inscripción de candidatos, como especial, sostuvo que tiene etapas y términos que deben ser respetados, luego no es dable que el movimiento "*Chía Positiva*" pretenda controvertir o aportar pruebas en la etapa de verificación de firmas, por cuanto aún no se ha iniciado la actuación administrativa, se está en presencia de una etapa preparatoria que sirve de investigación o evaluación para determinar si hay mérito o no para la apertura de la actuación administrativa, la cual se inicia con la resolución expedida por el Director del Censo Electoral donde deja sin efecto la inscripción de la lista. A partir de allí, es cuando los inscritos en la lista, pueden controvertir y aportar pruebas a través del recurso respectivo, de donde se entiende que no hay vulneración del debido proceso.

Afirmó que la decisión adoptada mediante oficio DCE 3733 del 9 de septiembre de 2011, se tomó con base en fundamentos técnicos y jurídicos. El primero de ellos, se soporta en la Resolución 7541 del 25 de agosto de 2011 que eliminó la técnica de muestreo dentro del proceso de verificación de apoyos, razón por la cual se revisó una a una la totalidad de las firmas presentadas, encaminado a evitar que se allegaran firmas de ciudadanos que no hicieran parte del censo electoral, firmas repetidas, de personas fallecidas o firmas apócrifas por no existir relación entre el número de cédulas y los datos proporcionados. En cuanto al fundamento técnico, sostiene que se encuentra en la metodología que se empleó para dejar sin efecto la lista, procedimiento que se encuentra descrito en el oficio DCE 3733 y en el que se indica, luego de realizar los análisis del caso, que de los 1.700 apoyos

---

<sup>8</sup>Aspectos como: formularios para recolección y entrega de apoyos que respaldan una inscripción, verificaciones grafológicas, revisión una a una de cada firma presentada, remisión y verificación de apoyo,

presentados y revisados, solo resultaron válidos 925, pero se requerían mínimo 957 apoyos válidos.

El Director del Censo Electoral explicó a través del oficio citado, los motivos por los cuales no se tuvieron en cuenta las firmas, *“causales que no fueron caprichosas ni arbitrarias, sino el resultado de un proceso dispendioso pero necesario de revisión una a una de las firmas presentadas, luego de lo cual la Administración concluyó que no cumplían con los requisitos exigidos”*.

Atribuyó la responsabilidad al grupo *“Chía Positiva”*, en cuanto ha debido revisar y depurar las listas antes de presentarlas, excluyendo los apoyos repetidos, ilegibles e incompletos, lo cual no ocurrió.

Indicó que ella como entidad cumplió con el debido proceso y respetó el derecho de defensa pues se dio a conocer al interesado la forma como se había realizado la revisión de las firmas, mediante el oficio DCE - 3733, el cual fue debatido mediante memorial del 20 de septiembre de 2011, que se centró únicamente en atacar el procedimiento y la competencia del Director de Censo Electoral, de donde interpreta que el escrito no discutió lo referente a las firmas presentadas por el grupo Chía Positiva. Finalizó, citando sentencia de la Sección Cuarta<sup>9</sup>, que según su dicho reviste los mismos fundamentos de hecho y de derecho, en la que se mantuvo incólume la revisión de firmas realizada por la Dirección de Censo Electoral.

1.3.2.- Notificación de los actos que dejan sin efecto la inscripción y agotamiento de la vía administrativa. Luego de relacionar las diferentes actuaciones en torno a la inscripción de lista del grupo *“Chía Positiva”*, señaló que después de proferirse el oficio DCE 3733 de 9 de septiembre de 2011, se presentó memorial el 20 de septiembre del mismo año en el que se atacó la decisión y solicitó sea revocada, circunstancia que indicó que en ningún momento la Registraduría vulneró el debido proceso y derecho de defensa al actor.

Finalmente, sostuvo que con la anulación judicial del acto de elección, se violó el artículo 40 Superior respecto de los ciudadanos que fueron elegidos válidamente y

---

etc.

<sup>9</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 2011. Rad. 2011-02546-01. C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

cumplieron con cada uno de los requisitos exigidos por ley para postularse como candidatos. Por todo lo anterior, solicitó se revoque la decisión del Tribunal *a quo*.

**2.- JORGE ENRIQUE RAMIREZ HERNANDEZ.** En su condición de Concejal electo del municipio de Chía y actuando en nombre propio, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal *a quo*, con fundamento en los siguientes derroteros:

**2.1. Normas que regulan el proceso de inscripción de candidaturas por Grupos Significativos de Ciudadanos.** Luego de citar las normas que en su criterio son las que regulan los requisitos y procedimientos que deben seguirse para la inscripción de lista o candidaturas a las corporaciones públicas (art. 9 Ley 130 de 1994, arts. 28 y 32 Ley 1475 de 2011, Resolución 0757 de 4 de febrero de 2011 que fue modificada por la Resolución 4175 de 2011) concluyó que el legislador estableció que únicamente debe motivarse la decisión del rechazo de inscripción de la candidatura, en los siguientes eventos: *“i) se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, ii) cuando el candidato haya participado en consultas de otros partidos distinto al que lo inscribe”* y que contra el acto de rechazo proceda el recurso de apelación.

**2.2.- Razones de inconformidad contra la sentencia recurrida.** A continuación, explicó las razones de inconformidad, cuyos argumentos sintetiza la Sala, así:

2.2.1.- Procedimiento realizado en el proceso de la inscripción. Sostuvo que no hubo violación del debido proceso al grupo “Chía Positiva”, porque pese a que la certificación expedida por el Director del Censo Electoral no especificó los recursos procedentes, el grupo en mención objetó la decisión y la administración dio respuesta, sin que, por ende, se alcance a dimensionar que existió vulneración al debido proceso.

2.2.2.- El acto administrativo de la certificación. Explicó que el artículo 27 de la Ley 134 de 1994 establece: *“La organización electoral certificará, para todos los efectos legales, el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana”*, y faculta a la Registraduría Nacional del Estado Civil para asumir competencia para certificar la validez de las firmas para inscribir candidatos, la cual, en efecto, fue asignada por el Registrador Nacional, a través de la Resolución 757 de febrero 4 de 2011, al Director Nacional

del Censo, certificación que comprende no solamente lo relacionado con el número total de respaldos consignados, respaldos válidos y nulos, “sino el ámbito amplio sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas constitucionales y legales, norma que es concordante con lo establecido en el artículo 32 de la ley 1475 de 2011”.

Sostuvo que en caso de ser negativa la certificación, tal decisión pone fin a la actuación administrativa y en tal evento, conforme a lo previsto en el artículo 50 del C.C.A., proceden los recursos e incluso la revocatoria directa.

2.2.3.- La certificación: acto administrativo definitivo o de mero trámite. Recordó que la actuación administrativa inicia cuando se radica la solicitud de inscripción de la candidatura y es susceptible de terminarse en dos eventos: (i) en caso de ser negativa la certificación pone fin a la actuación administrativa y es un acto definitivo; y, (ii) si la certificación es favorable, este acto adquiere el carácter de instrumental de trámite o preparatorio y la actuación termina con el acto administrativo definitivo que contenga la aceptación de la inscripción de la lista de candidatos y la garantía de participar en el proceso electoral.

Luego de citar conceptos y pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, concluyó que la certificación expedida por la Registraduría sobre el incumplimiento de los requisitos para la inscripción de la lista por el movimiento Chía Positiva, es un verdadero acto definitivo, que fue apelado por los inscriptores en su oportunidad y que al ser confirmado, dio por terminada la actuación administrativa del proceso de inscripción. Compartió entonces el criterio del Ministerio Público, en el sentido de que la acción que debió interponerse ha debido ser la de nulidad y restablecimiento del derecho, para desvirtuar la legalidad o no de la certificación.

Se preguntó, el apelante, qué pasa con el acto administrativo definitivo contenido en la certificación, que está revestido de presunción de legalidad y vigente, toda vez que no fue desvirtuada su legalidad en sede judicial, más aún cuando el Tribunal *a quo* sólo anuló el acto de elección de Concejales del municipio de Chía.

**2.3.- Sobre el acto ficto o presunto por falta de respuesta de la Comisión Escrutadora Municipal a la solicitud de agotamiento del requisito de procedibilidad.** Sostuvo que hay contradicción en dos acápites de la sentencia

apelada, dado que en el capítulo de “*Antecedentes - Pretensiones*” el actor no solicitó la declaratoria de nulidad del acto ficto o presunto configurado a partir del silencio de la Comisión Escrutadora Municipal de Chía frente a la solicitud para agotar requisito de procedibilidad; mientras que en el acápite de “*Actuación Procesal*” aparece como aceptado el agotamiento, con el agravante de que el Tribunal no se pronunció en el fallo sobre el acto ficto negativo presunto. Por todo lo anterior, se solicita que se revoque la sentencia.

**3.- CONCEJO MUNICIPAL DE CHIA.** Por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal. En acápite que denomina “*motivos de inconformidad*”, precisó en primer lugar, que el acto que resolvió la solicitud de inscripción de la lista de candidatos por el movimiento Chía Positiva, es acto definitivo de contenido electoral, en la medida que decidió sobre la no participación de las personas integrantes de dicha lista en una contienda electoral, restringiéndoles legítimamente el ejercicio de derechos políticos.

Ese acto culminó la actuación administrativa. Contrario a lo afirmado por el Tribunal en el fallo, sostuvo que no es acto de trámite porque ese acto causó la nulidad del acto declaratorio de elección de los Concejales del municipio. Consideró que el acto debió demandarse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, si el fin era que se le dejara participar en las elecciones, o que se demandara el acto en acción de simple nulidad si el fin era altruista.

Procedió a pronunciarse frente a cada una de las causales de nulidad invocadas por el demandante y acogidas por el Tribunal, que la Sala resume a continuación:

**3.1.- Improcedencia del cargo primero.** Tildó el primer cargo de apócrifo pues en su sentir no hubo violación del derecho de defensa. Tal como lo reconoce el Tribunal, si bien es cierto no se advirtieron en el acto administrativo los recursos, también lo es que el actor presentó oposición oportuna al acto -oficio DCE 3733- con argumentos de fondo contra los puntos que tuvo en cuenta el Director del Censo Electoral para proferir la decisión de no certificar la inscripción de la lista.

Para el apelante, la alegación del apoderado del actor sobre la falta de determinación de los recursos procesales contra la certificación, evidencia su aceptación de que se trata de un acto definitivo pues resuelve de fondo la actuación administrativa.

**3.2.- Improcedencia del cargo segundo en cuanto a la presunta falta de motivación del acto administrativo.** Para el apelante resulta ilógico pretender que en un acto administrativo se realice una copia total de lo que durante el transcurso de una actuación administrativa se tuvo en cuenta como material probatorio para decidir de una o de otra forma. El acto administrativo es la conclusión del análisis probatorio que se realiza durante la actuación administrativa. Afirmó que la motivación no la da lo que se escriba en él, sino que es generada desde el análisis del material obrante en el expediente.

Agregó que la motivación de un acto no es transcribir informes, jurisprudencia, leyes y mucho menos pruebas, pues estas pueden ser consultadas en cualquier momento en el expediente. Tal consulta o examen del expediente, afirmó el apelante, nunca tuvo lugar por parte del demandante, que de haberlo hecho le habría permitido tener mayor certeza de lo ocurrido dentro de la actuación administrativa que negó la inscripción de la lista Chía Positiva y controvertir las pruebas, informes y demás resultados periciales.

Cuestionó el hecho de que al parecer, los magistrados del Tribunal, esperaban que se individualizara e hiciera parte del acto administrativo, cada una de las firmas que fue rechazada o que se le insertaran al acto los soportes técnico jurídicos. Tampoco compartió la afirmación del Tribunal en cuanto a que no se puso en conocimiento de los interesados, los soportes documentales y la tildó de conducta gravísima, pues reiteró que por obligación legal debe el expediente administrativo estar a disposición de las partes.

**3.3.- Improcedencia del cargo tercero.** Consideró que al no ser ciertos los cargos 1 y 2, no encuentra prosperidad la censura de transgresión de los demás derechos que se alegan en la demanda. Explicó lo siguiente:

**3.3.1.- No existió violación del derecho fundamental a la participación política por el retiro de la lista.** Adujo que nunca hubo vulneración del derecho alegado, porque la lista no fue inscrita sino que se surtió un trámite previo en el que se puso a consideración de la Registraduría un número determinado de apoyos para que certificara si eran válidos (certificación positiva) o no (certificación negativa). Siendo válidos, se procede a la inscripción, pero en caso contrario, se certifica la inscripción en forma negativa y termina de esta forma la actuación administrativa.

Adicionó, que en la medida que la inscripción de la lista fue certificada negativamente en razón de su incumplimiento con los requisitos establecidos en la legislación electoral, no puede hablarse de violación del derecho a la participación política.

**3.3.2.- Violación del derecho fundamental a la igualdad.** Se afirmó que la violación de este derecho se habría dado si a todas las listas que se inscribieron de la misma forma como se pretendía inscribir el movimiento Chía Positiva, no se les hubiera aplicado la misma normativa. Sostuvo que: *“afirmar que se vulneró este derecho es (...) pretender que aún sin cumplir las normas electorales se debe dejar participar a quien considere tener derechos que no acredita en forma correcta”*. Por todo lo anterior, se solicita se revoque la sentencia.

**4.- MARCO ANTONIO BOJACA.** En su condición de Concejal electo del municipio de Chía y por intermedio de apoderado, interpuso recurso contra la decisión del Tribunal. Afirmó que hubo graves inconsistencias en el fallo, a saber:

- **Caducidad de la acción electoral.** Revisada la actuación procesal, el apelante advirtió que mediante auto del 16 de enero de 2012, el Tribunal ordenó subsanar la demanda, exigiéndole al actor que acreditara el agotamiento del requisito de procedibilidad, así también que aclarara los hechos y fundamentos de derecho que guardaban relación con las pretensiones de la demanda.

Luego, en auto del 6 de marzo de 2012, dejó sin efecto la admisión de la demanda de fecha 30 de enero del mismo año, para inadmitirla nuevamente, a fin de requerir al demandante para que impugnara la decisión proferida por la autoridad electoral que decidió la reclamación que agotó supuestamente el requisito de procedibilidad.

Para esta fecha, sostuvo el apelante, que la pretensión de nulidad contra los actos que decidieron la solicitud de agotamiento del requisito de procedibilidad estaba caducada.

Por lo anterior, consideró que se debía declarar probada la excepción de caducidad, pero con fundamento en el motivo expuesto, que a su juicio, no fue considerado ni valorado por el Tribunal en el fallo recurrido. Solicitó se revoque la decisión del *a quo* y en su lugar se nieguen las pretensiones de la demanda.

**5.- GINA LORENA HERRERA PARRA.** En su condición de Concejal electa del municipio de Chía, interpuso recurso de apelación por intermedio de apoderado, contra la sentencia del Tribunal de la que afirmó tuvo graves inconsistencias, a saber:

**- Inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad.** Afirmó que no obra en el expediente prueba que acredite el cumplimiento del agotamiento del requisito de procedibilidad.

Para la apelante, en el acta general de escrutinio de fecha 6 de noviembre de 2011, suscrita por los integrantes de la Comisión Escrutadora Municipal, se observa la siguiente constancia: *“no hubo ninguna reclamación ni se propuso ningún recurso”*, circunstancia que a su juicio, prueba que el Tribunal en forma errada valoró la acreditación de agotamiento del mentado presupuesto procesal, en tanto consideró que el acto ficto atribuido al silencio era endilgable a la Administración, cuando en realidad fue el demandante quien nunca pudo acreditar dicho agotamiento oportuno ante la Comisión Escrutadora Municipal.

Indicó que para estos efectos, el actor aportó un documento que dijo presentó el 11 de noviembre de 2011 ante la Comisión Escrutadora Municipal de Chía, pero el *a quo* olvidó que esta Comisión tuvo existencia *hasta el día 6 de noviembre de 2011*, fecha en que finalizaron los escrutinios del municipio, así que la presentación del mentado requisito de procedibilidad fue extemporáneo.

**6.- LUIS ALEJANDRO PINEDA CAMARGO.** En su condición de Concejal electo para el municipio de Chía y actuando en nombre propio, recurrió en apelación la decisión del Tribunal.

Citó el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011 para argumentar que el legislador estableció que sólo debe motivarse el rechazo de la inscripción en los casos de candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando el candidato haya participado en consultas de otros partidos distintos al que lo inscribió. Contra este acto procede recurso de apelación.

Como razones de su inconformidad mencionó que acorde con el oficio DCE 3733, los apoyos válidos, después de realizada la revisión, fueron apenas 925, por tanto

el grupo “*Chía Positiva*” no superó la cantidad mínima de apoyos requeridos para la inscripción (956). Anotó que si bien no se indicaron los recursos que procedían contra los actos proferidos por el Director del Censo Electoral, el apoderado del Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, utilizó en tiempo los recursos legales, con lo que concluyó que no se vulneraron los derechos de defensa y debido proceso, pues además, le han comunicado las decisiones administrativas que resolvieron dejar sin efecto la inscripción de la lista del movimiento Chía Positiva.

Indicó que el procedimiento fue adelantado conforme a lo previsto en el Resolución 0757 de 2011 proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil, en uso de las atribuciones que el confiere el artículo 266 superior, el artículo 26 numeral 2 del Código Electoral y el artículo 25 del Decreto - ley 1010 de 2000. Mediante la Resolución en cita se precisó el procedimiento de presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.

Finalmente, señaló que con el fallo proferido, se vulneró la voluntad del constituyente primario frente a 15 ciudadanos válidamente elegidos y que cumplieron con todos los requisitos que la ley impuso para postularse como candidatos al Concejo de Chía. Adicionó que como dicha corporación (Concejo) no se ocupó de temas electorales, ni revisó ni certificó inscripción de candidatos, se configuró una falta de legitimación en la causa por pasiva. Solicitó por todo lo dicho, que se revoque la decisión del Tribunal *a quo*.

## **V.- ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

**1.- JESUS ALBERTO RUEDA GARZON Y ANGEL ERNESTO BUENO AREVALO.** Por intermedio de apoderado, presentaron escrito de alegatos de conclusión, en el que manifestaron que comparten los argumentos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Presidencia del Concejo y de los Concejales que de manera individual se hicieron parte en el proceso, de los cuales resaltan los siguientes:

**1.1.- Inepta demanda: defecto en las pretensiones.** Explicaron que la demanda resulta inepta porque en las pretensiones no se solicitó la nulidad del acto de descertificación. Aseguraron que “*no era posible para el Tribunal ir más allá de las pretensiones solicitadas en la demanda para declarar la nulidad del acto que niega*”

*la inscripción de una lista de candidatos, como en efecto no se declaró*". Adicionó que habiendo quedado vigente la descertificación es imposible invalidar el acto que declara la elección.

**1.2.- Inepta demanda: El acto que niega la inscripción es un acto de contenido electoral definitivo, diferente al acto administrativo electoral que declara la elección.** Consideró que el *a quo* no podía declarar la nulidad del acto de elección por vicios ocurridos en el acto que descertificó las firmas de apoyo a la lista, porque este no es acto preparatorio de la declaratoria de la elección, sino que se trata de un acto administrativo de contenido electoral definitivo, susceptible de control, pero de forma independiente, a través de acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho. Aseguró, conforme a jurisprudencia de la Sección<sup>10</sup>, que si bien es cierto los actos de contenido electoral pueden ser preparatorios del acto electoral, también los hay de contenido electoral que son definitivos en la medida que ponen fin o impiden que continúe una actuación ante las autoridades electorales.

**1.3.- La irregularidad que se alega no tiene la potencialidad de viciar el acto administrativo electoral de elección.** Sostuvo que conforme a pronunciamientos de la Sección<sup>11</sup>, las irregularidades en la etapa de inscripción de candidatos no tiene la trascendencia para viciar el acto que declara la elección, pues *"tener la calidad de candidato genera meras expectativas y de ninguna manera garantiza resultar elegido. Además, los principios que rigen el proceso electoral mandan de dar siempre prevalencia a la eficacia de la voluntad popular... sólo en aquellos eventos en que las irregularidades probadas puedan comprometer el resultado de la manifestación de la voluntad popular se puede declarar la nulidad de la elección"*.

**1.4.- No existe violación del derecho fundamental al debido proceso.** Aseguró que así lo manifestó el juez de tutela en acción impetrada por el actor, por los mismos hechos y causas que se alegan en el proceso, en donde solicitaron el amparo, entre otros, del derecho al debido proceso. Decisión que fue confirmada en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 13 de diciembre de 2011.

---

<sup>10</sup> Sentencia de 9 de marzo de 2012. Rad. 2011-00717-01.

<sup>11</sup> Sentencia de 30 de abril de 2008. Rad. 2007-00029-00.

**2.- CONCEJO MUNICIPAL DE CHIA.** Acusó que el Tribunal *“realizó un análisis rápido, por no decir que ineficiente de los mismos”* (se refiere a los cargos). Citó los artículos 28, 30, 32 y 33 de la Ley 1475 de 2011 y conforme a su interpretación afirmó que *“la decisión de la Registraduría no fue rechazar la inscripción de la lista, en tanto que la misma cumplía los requisitos de forma establecidos para proceder a su inscripción”*, pero aclaró, que conforme a la Resolución 0757 de 2011, la Dirección de Censo Electoral, procedió a *“verificar y certificar el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, es decir, de los requisitos ya no formales sino de fondo para que dicha inscripción que ya se había surtido produjera efectos jurídicos”*.

Indicó que la lista Chía Positiva fue inscrita de conformidad con la Ley 1475 de 2011, pero sus efectos legales estaban supeditados a la verificación ordenada por la Resolución 757 de 2011, revisión que fue efectuada por la autoridad competente luego de lo cual se expidió el oficio DCE 3733 de 9 de septiembre de 2011, en el que se evidenció que la lista no cumplió con los requisitos de fondo y por tanto no produjo efectos jurídicos. Concluye que la actuación administrativa respetó el debido proceso y el derecho de defensa.

Frente a la violación del derecho de defensa, por el no otorgamiento de los recursos en sede administrativa, resalta que la Resolución 0757 de 2011, tiene un vacío normativo, en la medida que no dispone ningún tipo de recurso contra el acto que certifica el incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la producción de efectos jurídicos de una inscripción de lista. Estimó que la norma debería conceder recursos, dado que una decisión como la enunciada, es de fondo y reviste gran importancia por sus consecuencias jurídicas.

En cuanto a la falsa motivación del acto expedido por la Dirección del Censo Electoral y de la comunicación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, consideró que el primero de ellos es un acto regular, que fue debidamente motivado, en la medida que cumplió con los mínimos que deben tenerse en cuenta para la producción de la decisión, los cuales se encuentran en la Resolución 0757 de 2011. En su sentir, el oficio DCE 3733 contempló aspectos como: (i) consideraciones legales; (ii) metodología empleada; (iii) resultado; y (iv) certificación. En dicho acto *“se mencionaron y evidenciaron los requisitos establecidos por la resolución, y además de ello se discrimino (sic) absolutamente cuales (sic) eran las causas para dejar sin efectos algunos votos (sic)”*.

Consideró que lo que debió hacer el apoderado del demandante en sede administrativa, *“fue haber recurrido el acto, pero no en el sentido que lo hizo, es decir no atacando la notificación y la falta de recursos, (...) por el contrario, debió atacar lo que él consideraba que viciaba el acto emitido, que era la falta de los soportes para la toma de la decisión”*. Concluyó que la actuación se rige por lo dispuesto en las normas en materia electoral y así lo ejecutó la Dirección de Censo Electoral y citó como apoyo de su dicho, jurisprudencia de esta Corporación<sup>12</sup>.

Finalmente, solicitó revocar el fallo de 25 de octubre de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**3.- REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.** Por intermedio de apoderado judicial, la entidad presentó escrito final de alegaciones, en el que ratifican los argumentos esbozados en su contestación a la demanda.

Reiteró que *“respecto de la **competencia y requisitos para la revisión de inscripción de candidaturas por firmas**, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional **reconocen** en cabeza de la **Registraduría Nacional del Estado Civil una facultad de reglamentación respecto de aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es necesario para el adecuado cumplimiento de las funciones y responsabilidades que la ley le atribuyen, como son los aspectos que precisamente están contenidos en la Resolución No. 0757 de 2011 modificada por la Resolución 7541 de 2011, pues se refieren a un procedimiento dirigido a la revisión de firmas o apoyos exigidos por el artículo 9 de la ley 130 de 1994...***” (Resaltado y subrayado del texto).

Luego de citar jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>13</sup>, afirmó que las Resoluciones 0757 y 7541 de 2011, se refieren a aspectos técnicos, tales como: formularios para recolección y entrega de apoyos que respaldan la inscripción, verificaciones grafológicas y verificación de apoyos, que hacen parte del procedimiento para revisar las firmas y que no contrarían ninguna norma.

---

<sup>12</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 2011. Rad. 2011-02546-01. C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>13</sup> Sentencia C-307 de marzo 30 de 2004. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, y C-1153 de 2005.

En lo restante, las alegaciones de conclusión guardaron identidad con los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, razón por la cual, la Sala se remite a estos. Finalmente, solicitó rechazar cualquier petición que se tenga en contra de la RNEC y que se mantenga en firme la declaratoria de elección del Concejo Municipal de Chía para el periodo 2012-2015.

**4.- GINA LORENA HERRERA PARRA y MARCO ANTONIO BOJACA.** En su condición de Concejales electos, por intermedio de apoderado, presentaron escrito de alegaciones en el que cuestionan si se encuentra acreditado el requisito de procedibilidad. Luego de hacer un breve recuento del trámite procesal surtido en primera instancia, señalaron que la demanda finalmente se admitió por proveído el 13 de abril de 2012, sin que el actor hubiese aportado y acreditado el cumplimiento del requisito en mención, circunstancia que según su dicho, se corroboró con lo anotado en el acta de la Comisión Escrutadora Municipal de Chía en la que consta que no se presentó solicitud. La demanda entonces es inepta por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad. Solicitó revocar el fallo, para en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda.

**5.- VICTOR FERNANDO TORRES MORENO** (Concejal). El demandante presentó escrito de alegatos en el que solicitó que no se aceptaran los planteamientos esbozados por los concejales Marco Antonio Bojacá y Gina Lorena Guerra Parra, porque no se hicieron parte en el proceso oportunamente y solo ahora vienen a esgrimir nuevos motivos de inconformidad.

Señaló que los argumentos del Concejal Jorge Enrique Ramírez Hernández son similares a los presentados por el apoderado del Concejo Municipal, al indicar que la certificación expedida por el Director del Censo Electoral es un acto definitivo que debió controvertirse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no mediante la acción electoral. Al respecto, mencionó que hay jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>14</sup> que desvirtúa tal afirmación y que contrario a lo dicho, se está frente a la acción pertinente.

Sostuvo que conforme a la jurisprudencia de la Corporación, se identificaron tres etapas en el proceso electoral (preelectoral, electoral y poselectoral), siendo la primera de ellas, la etapa en la que se ubica la inscripción de candidatos y recalcó

---

<sup>14</sup> Sentencia T-682 de 12 de septiembre de 2011.

que todos los actos producidos en estas etapas son controvertibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de la acción electoral.

En cuanto a los argumentos de la Registraduría, señaló que si bien es no es sujeto pasivo de la acción electoral, sí fue la entidad que produjo el acto de trámite que revocó la inscripción de la lista "Chía Positiva". Finalmente, luego de citar una sentencia de esta Corporación<sup>15</sup>, alusiva al debido proceso, solicitó confirmar el fallo de primera instancia.

## **VI.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA**

El agente del Ministerio Público pidió (i) se confirme el aparte del numeral primero del fallo impugnado, en cuanto declaró no probada la excepción de caducidad; (ii) revoque el aparte del numeral primero de la sentencia de instancia en cuanto declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría, y en su lugar, la declare probada; (iii) revoque el numeral segundo de la sentencia en cuanto decretó la nulidad del acto de elección y en su lugar, se declare inhibido para pronunciarse de fondo, respecto de la nulidad del oficio DCE 3733 del 9 de septiembre de 2011; y, (iv) en caso de no acceder a la tercera petición, en su lugar, revocar el numeral segundo de la sentencia, por medio del cual se declaró la nulidad del acto de elección y, en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda.

Precisó en primer lugar, que este proceso no está fundado en irregularidades en las votaciones o escrutinios, razón por la cual no era necesario demostrar el agotamiento del requisito de procedibilidad<sup>16</sup>, pues su sustento es la expedición irregular del acto administrativo que dispuso no certificar las firmas por medio de las cuales se pretendía inscribir la lista "Chía Positiva", basado en las causales generales de nulidad de que trata el artículo 84 del C.C.A., y adicionó que *"el único acto administrativo que debe y debió demandarse es el contenido del acto de elección, tal como lo impone el artículo 229 del C.C.A."*, y por tanto, *"no cabe duda que al momento de presentarse la demanda, esto es, 6 de diciembre de 2011, el término de caducidad no había operado, pues precisamente fenecía ese día"*. Con

---

<sup>15</sup> Sentencia de 16 de marzo de 2006. No identifica la radicación. C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.

<sup>16</sup> Como apoyo de su dicho, transcribe una sentencia, sin indicar su número de radicación, fecha ni el magistrado ponente.

fundamento en lo anterior, reiteró que no hay caducidad de la acción y solicitó que en este punto el fallo se confirme.

Con respecto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, luego de citar un pronunciamiento del Consejo de Estado<sup>17</sup>, afirmó que yerra el Tribunal de instancia al considerar que, como el acto administrativo sobre el que se basa la demanda para anular el acto de elección, fue expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, debe y debió vincularse a esta entidad, pues contrario a ello, la normativa señalada indica que en el proceso de nulidad electoral no es obligatoria la vinculación como parte demandada, de la autoridad que expidió el acto impugnado.

Por tanto, solicitó se revoque este aparte de la decisión y, en su lugar, declare probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Frente al asunto de fondo, sostuvo el agente del Ministerio Público, que el acto que certificó que las firmas para la inscripción de candidatos por el Grupo Significativo de Ciudadanos "*Chía Positiva*" no cumplía con los requisitos constitucionales y legales, corresponde a un acto administrativo definitivo y no de trámite como se dijo en la sentencia y que la diferencia entre uno y otro ha sido establecida por esta Sección<sup>18</sup>. Explicó que en principio, pese a ser un acto de trámite, adquiere un carácter definitivo al impedir a unas personas continuar el proceso de elección, de modo que no puede enjuiciarse en acción electoral al tiempo con la pretensión anulatoria del acto que declara la elección, más bien, debe enjuiciarse dicho acto mediante la acción de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Consideró por tanto, que debía revocarse el fallo y, en su lugar, declararse inhibido para pronunciarse de fondo respecto de la nulidad del oficio DCE-3733 del 9 de septiembre de 2011, acto que en su criterio cuenta con la presunción de legalidad, de modo que el acto que declara la elección "*no puede tampoco anularse bajo las consideraciones del A Quo, en el sentido de indicar varias irregularidades de ese, pues carece de competencia para el efecto*".

---

<sup>17</sup> Sentencia de 18 de junio de 2009. Rad. 2007-00657-01. M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>18</sup> Sentencia de 9 de marzo de 2012. Rad. 2011-00717-01. C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

No obstante lo anterior, señaló que en el evento que se analizara de fondo el contenido del acto administrativo proferido por el Director del Censo Electoral, también se impondría la revocatoria del fallo, conforme a la interpretación que realizó en conjunto de lo dispuesto en los artículos 40, 107 y 108 Superior, 9 de la Ley 130 de 1994 y, 28 y 32 de la Ley 1475 de 2011. Explicó que los derechos políticos tienen carácter fundamental, son de aplicación inmediata y con ellos cuentan todos los ciudadanos para efectos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Sin embargo, no son derechos absolutos y su ejercicio se ha venido limitando o restringiendo. Por ello, es válido que cuando un grupo de ciudadanos pretende inscribir candidatos para cargos de elección popular, cumpla con un *“mínimo de requisitos que le otorguen seriedad a la inscripción para evitar situaciones que patrocinen la concentración de intereses sin cohesión o identidad ideológica”*.

Deben por tanto, respetarse y seguirse los lineamientos trazados por el Registrador Nacional del Estado Civil mediante las Resoluciones 757 de 4 de febrero de 2011 y 7541 de 25 de agosto del mismo año, que reglamentan el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.

Adicionó que la presentación de las firmas no significa la respectiva inscripción, pues está supeditada al cumplimiento de requisitos y a la revisión de tales firmas por parte de la autoridad competente, quien certifica si cumplen o no. Agregó que para el caso *sub judice*, al no haberse efectuado la inscripción, no puede concluirse como lo hizo el Tribunal, que se afectó la voluntad de los ciudadanos y que se vulneró el debido proceso administrativo.

Contrario a lo dicho por el Tribunal, sostuvo el agente del Ministerio Público, que *“la facultad de revisar las firmas para aceptar o no la inscripción de unos candidatos por un grupo de ciudadanos, cumplió las formalidades y requisitos señalados, constitucional, legal y reglamentariamente para el efecto”*. Tampoco podía considerarse conculcado el derecho en cita por la omisión de señalar los recursos que procedían contra el acto, pues éste fue impugnado mediante escrito del 20 de septiembre de 2011.

Finalizó adicionando que *“contrario a lo señalado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para declarar la nulidad del acto de elección de los Concejales de*

*Chía - Cundinamarca, la nulidad por ellos decretada sí afecta la voluntad popular, trunca la eficacia del voto, pues impone anular la decisión del pueblo reflejada en las urnas, respecto de personas que participaron en todas las etapas del proceso electoral y obtuvieron con posterioridad la declaratoria de su elección; personas cuya inscripción, condición, cumplimiento de requisitos, calidades, no ha sido desvirtuada o controvertida”.*

## **VII.- TRAMITE DE SEGUNDA INSTANCIA**

Con auto del 5 de julio de 2013 se admitió el recurso de apelación formulado por la parte demandada y se ordenó mantener el expediente en secretaría por 3 días a disposición de la parte contraria; igualmente ordenó fijar el proceso en lista por 3 días, al cabo de los cuales quedaría a disposición de las partes por 3 días más para alegar de conclusión. Por último, dispuso entregar el expediente al agente del Ministerio Público por 5 días para que emitiera concepto de fondo.

Cumplido lo anterior, ingresó el expediente al Despacho para dictar sentencia de segundo grado.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1.- Competencia**

La competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para conocer del recurso de apelación formulado por la parte demandada contra el fallo emitido el 25 de octubre de 2012, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, está fijada por lo dispuesto en el artículo 129 del C.C.A., subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998, y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999 –Reglamento Consejo de Estado-, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003.

### **2.- Del Acto demandado y de su prueba**

Las pretensiones dan cuenta del acto declaratorio de elección E-26CO de los Concejales del Municipio de Chía, el cual obra de folios 4 a 11 cdno. 1.

La elección de los señores Gina Lorena Herrera Parra por el Partido Liberal Colombiano; Francy Hernán Muñoz Ariza y Jorge Hernán Salazar Gordillo, por el Partido Conservador Colombiano; Angel Ernesto Bueno Arévalo y Luz Alejandra Rodríguez Prieto, por el Partido Cambio Radical; Rubén Darío Gómez Correal, por el Partido Verde; Luis Alejandro Pineda Camargo, por el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia; Liliana María Navarro Ardila y José Ignacio Poveda Canasto, por el Partido Social de Unidad Nacional; Javier Antonio Castellanos Sierra, por el Movimiento de Inclusión y Oportunidades; Jorge Enrique Ramírez Hernández y Marco Antonio Bojacá, por Adelante Chía; Jairo Bolaños Marín por Chía Activa; Carlos Enrique Martínez Gallego, por el Grupo por el Cambio y Jesús Alberto Rueda Garzón, por Prosperidad por Chía, como Concejales del Concejo Municipal de Chía (Departamento de Cundinamarca), para el período 2012-2015, se acreditó mediante el E-26-CO expedido por la Comisión Escrutadora Municipal.

### **3.- De los actos sobre los cuales recae la censura de violación**

No obstante debe tenerse en cuenta que la acusación contra el acto de elección es indirecta, porque el planteamiento con el cual se pretende desvirtuar la presunción de legalidad de dicho acto se dirige a cuestionar los oficios del Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil que descertificaron la validez de las firmas de apoyo de la inscripción de la candidatura, esto es, el oficio DCE-3733 de 9 de septiembre de 2011 contenido del informe del proceso de revisión de apoyos a la inscripción de la candidatura de Víctor Fernando Torres Moreno por el grupo significativo de ciudadanos Chía Positiva.

La invocación normativa sustento de este oficio fue el artículo 266 de la Carta Política, el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 y las Resoluciones 0757 de 4 de febrero de 2011 y 7541 de 25 de agosto de 2011. Explicó que la metodología empleada fue la verificación de la numeración consecutiva de cada una de las hojas que contenía firmas; que el encabezado de cada hoja correspondiera al candidato apoyado y que no tuviera enmendaduras o tachones que advirtieran manipulación; que no existieran datos ni firmas reproducidas fotostáticamente o por cualquier otro medio; se consultaron los archivos alfabéticos o de identificación para confrontar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía.

A partir de ese cotejo, indicó el oficio que se anularon: a) los apoyos con datos incompletos, ilegibles o no identificables; b) los apoyos de ciudadanos inhabilitados para votar por pérdida de derechos políticos; apoyos cancelados por muerte; apoyos inexistentes en el ANI y apoyos de ciudadanos no inscritos en el censo nacional o de la respectiva circunscripción electoral.

Para obtener el resultado exigido por el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, tuvo en cuenta que el potencial electoral del municipio de Chía es de 71772 e hizo las siguientes operaciones numéricas:

Apoyos Presentados	1700
Apoyos Revisados	1700
<b>Apoyos Válidos</b>	<b>925</b>
<b>Total Apoyos Anulados + uniprocedencia</b>	<b>775</b>
Apoyos con uniprocedencia	137
Apoyos Ilegibles	26
Apoyos Incompletos	6
Apoyos NO inscritos en el Censo del Municipio	234
Apoyos dados de baja por Pérdida de Derechos Políticos	11
Apoyos NO inscritos en el Censo Nacional	35
Apoyos que NO corresponden contra datos del A.N.I.	196
Apoyos que NO existen en el A.N.I.	93
Apoyos Repetidos	37
<b>Apoyos Anulados</b>	<b>638</b>

Con base en lo anterior, certificó que el número de apoyos presentados por el grupo significativo de ciudadanos Chía Positiva que apoyó a Víctor Fernando Torres Moreno en la candidatura al Concejo Municipal de Chía, para las elecciones de 30 de octubre de 2011, no cumplió con los requisitos constitucionales y legales para que la respectiva inscripción hubiera producido los efectos jurídicos (Véanse folios 39 a 43 cdno. 1).

Como consecuencia de esa decisión, el actor presentó escrito de oposición, que fue resuelto por el Director del Censo electoral mediante escrito de 19 de octubre

de 2011, radicado DCE-4216<sup>19</sup>, en el que le explicó que la presentación de firmas de apoyo ciudadano a la candidatura por parte del grupo de ciudadanos está condicionada a la revisión de firmas y a la consecuente aprobación de las mismas por parte de la RNEC, siendo imperativo que las firmas de respaldo pertenezcan al censo electoral de la respectiva circunscripción; que el nombre y el número de la cédula de ciudadanía coincidan y que el respaldo sea de puño y letra del ciudadano. Planteó que no exigir esa comprobación propiciaría falsedades y fraudes.

Sobre la competencia indicó que de conformidad con la Resolución 0757 de 2011, la Dirección del Censo Electoral es la competente para coordinar y dirigir el proceso de revisión y verificación de la validez de las firmas y para certificar el número total de respaldos entregados, el número de apoyos nulos y válidos. Esa competencia, la encontró armónica con el artículo 37 del Decreto Ley 1010 de 2000 que es la dependencia que en sus competencias: a) coordina con la oficina de informática el diseño para la conformación del censo electoral; b) dirige y maneja el censo electoral; c) mantiene actualizado el censo electoral.

Concluyó que la revisión de firmas es un imperativo legal y que el oficio DCE-3733 de 9 de septiembre de 2011, al cual el memorialista se opuso, fue expedido conforme al procedimiento establecido en las resoluciones 0757 y 7541 de 2011. En consecuencia, lo confirmó y ratificó la no certificación de los apoyos.

#### **4.- Cuestión Previa**

4.1. Frente a las apelaciones presentadas, advierte la Sala que la formulada por el señor LUIS ALEJANDRO PINEDA CAMARGO, fue rechazada por extemporánea por el tribunal a quo mediante proveído del 9 de abril de 2013<sup>20</sup>, que pese a haber sido objeto de recurso fue resuelta de forma desfavorable al apelante mediante auto del 21 de mayo de 2013<sup>21</sup>, razón por la cual no serán tenidos en cuenta los argumentos allí esbozados.

4.2. Aunque constituye tema de apelación, la Sala considera pertinente evacuar, en forma temprana, el siguiente asunto antes de entrar al análisis de las censuras de fondo y es el atinente al agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto,

---

<sup>19</sup> Véanse fols. 313 a 315 cdno. 1.

<sup>20</sup> Actuación visible a folios 741-743.

por regla general, es uno de los presupuestos procesales de la acción de nulidad electoral, cuya omisión generan casi de forma inmediata fallo inhibitorio.

En el tema que versa sobre la descertificación de la firmas de apoyo a la inscripción de la candidatura por el grupo de ciudadanos “*Chía Positiva*” no resulta de recibo que se exija el agotamiento de este presupuesto procesal, no sólo por la interpretación deóntica de la norma prevista en el Acto Legislativo 01 de 2009 sino porque en su sentido ideológico, la finalidad de establecer un requisito de entrada a la jurisdicción se planteó restrictivo y sólo para la nulidad sustentada en irregularidades objetivas que se traducen en los vicios que se presenten en el proceso de votación o de escrutinios, dentro de los cuales, claramente no orbita la descertificación de firmas para inscripción de listas de candidatos, que incluso se observa anterior al proceso electoral.

Tan evidente es la anterior afirmación que mientras la descertificación de firmas está a cargo del Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el escrutinio lo llevó a cabo la Comisión Escrutadora Municipal de Chía.

Así que toda la discusión que algunos de los apelantes como el Concejal Jorge Enrique Ramírez Hernández, relativo a si se debió demandar el acto ficto presunto derivado del silencio de la Comisión Escrutadora Municipal al omitir responder la solicitud de agotamiento o si en realidad lo acontecido fue que el demandante presentó en forma tardía (11 de noviembre de 2011) la solicitud de agotamiento ante la Comisión Escrutadora Municipal, cuya existencia feneció el 6 de noviembre de 2011 ó si el Tribunal *a quo* erró al exigir en etapa previa a la sentencia la acreditación del agotamiento, o como la Concejal Gina Lorena Herrera Parra, quien pretende quebrar la decisión del fallo de instancia con el argumento de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, o el derrotero del Concejal Marco Antonio Bojacá, al argumentar caducidad de la acción electoral porque la pretensión de nulidad contra las decisiones sobre el agotamiento del requisito de procedibilidad, en tanto, a su juicio, al momento de ordenar la corrección de la demanda ya se había superado el término legal para accionar en nulidad electoral, lo cierto es que no constituyen temas o asuntos que vulneren la decisión de primera instancia, en tanto, el requisito de procedibilidad en este evento es desde todo punto de vista improcedente en su exigencia porque

---

<sup>21</sup> Actuación visible a folios 749 a 757.

la naturaleza y el fondo del asunto, como ya se explicó, no encuadra en el supuesto fáctico-jurídico que impone el cumplimiento de esta carga procesal.

## **5.- Problemas Jurídicos**

En atención a los múltiples recursos de apelación presentados son varios y diversos los problemas jurídicos a resolver, con la advertencia de que la Sala agrupará las temáticas que convergen en un mismo planteamiento. En efecto, los problemas jurídicos son:

5.1. La RNEC pretende que el juez electoral de la apelación resuelva si al no haber expedido el acto demandado, esto es, el acto declaratorio de elección, no debe estar vinculada a este proceso, pues a su juicio, sólo quien expidió el acto, para el caso concreto, la Comisión Escrutadora Municipal de Chía es la única parte demandada, pudiendo ella predicar a su favor la falta de legitimación en la causa por pasiva.

5.2. Para la mayoría de los apelantes, estos son: Registraduría Nacional del Estado Civil; concejal Jorge Enrique Ramírez Hernández y Concejo Municipal de Chía, constituye tema de debate jurisdiccional determinar si la sola presentación de las firmas por el grupo de ciudadanos da derecho a reputar inscrito a su candidato con todos los efectos que ello contiene para la participación en las justas electorales.

5.3 Otros puntos no menos importantes son planteados entrelíneas por algunos de los apelantes:

5.3.1. Determinar la naturaleza del acto de descertificación o invalidación de firmas que emite el Director del Censo Electoral. Y a partir de esta respuesta, precisar cuál es entonces la acción debida.

5.3.2. Señalar si la falta de mención expresa de los recursos procedentes implica la vulneración del debido proceso.

Entrando en materia, cada uno de los temas será analizado en capítulos independientes:

### **1. Legitimación en la causa por pasiva respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.**

El tribunal *a quo* declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, que en oportunidad de contestación de la demanda propusiera la Registraduría Nacional del Estado Civil y que ahora insiste en calidad de censura de apelación.

La argumentación del Tribunal se centró en que la causa de la nulidad del acto de elección devino del acto de descertificación de firmas y, por ende, quien lo expidió fue el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y a esta entidad le fue notificado el auto admisorio de la demanda. Así mismo se ordenó notificar al Presidente de la Comisión Escrutadora Municipal, al Presidente del Concejo de Chía y a los concejales elegidos (véase auto de 13 de abril de 2012, folios 228 a 233).

Con la censura de apelación, la RNEC pretende que el juez electoral resuelva si al no haber expedido el acto demandado, esto es, el acto declaratorio de elección, no debe estar vinculada a este proceso, pues a su juicio, sólo quien expidió el acto, para el caso concreto, la Comisión Escrutadora Municipal de Chía es la única parte demandada, pudiendo ella predicar a su favor la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Para la Sala, el actuación sustantiva y procesal de la Registraduría es de indudable transcendencia, en tanto los ataques de violación recaen sobre la descertificación de firmas de apoyo a la candidatura por el grupo de ciudadanos “Chía Positiva” y será quien de primera mano pueda contra-argumentar frente a los cargos de violación que se dirigen contra esa actuación. La Comisión Escrutadora Municipal, encargada del escrutinio y de la expedición del acto declaratorio de elección, no tendría el suficiente conocimiento -porque no era su competencia- para defender la legalidad del acto que descertificó las firmas de inscripción, en tanto las atribuciones que le son propias, entre otras, el escrutinio y la declaratoria de elección de los concejales y no la certificación ni la inscripción de candidaturas.

Es claro para la Sala que el acto declaratorio de elección rige en forma principal todas las contingencias procesales, pero ello no obsta para que quienes hayan hecho parte en la génesis del acto administrativo, enriquezcan y permitan ilustrar el alcance de las actuaciones que de una u otra manera convergieron en el trámite y en la definición del acto declaratorio de elección puedan ser citadas al proceso, para que concurran en defensa de la actuación administrativa.

Es importante que la RNEC asuma un papel diligente en las funciones que le competen, sobre todo en los temas que le son de su propia competencia, más allá de considerarse una mera secretaria de las autoridades escrutadoras electorales.

Por lo expuesto, la Sala considera acertado no aceptar la exclusión de la RNEC en este proceso.

## **2. El procedimiento de inscripción de candidaturas por grupos de ciudadanos, etapas, alcances y efectos.**

En aras de un estudio pedagógico, la Sala analizará la teoría jurídica a partir del marco normativo concreto y específico de dicho trámite, en tal sentido se traen los apartes pertinentes en sus textos el artículo 108 constitucional; los artículos 28, 30, 32 y 33 de la Ley 1475 de 2011; el artículo 9 de la Ley 130 de 1994; el artículo 32 de la Ley 134 de 1994 y principalmente, la Resolución 0757 de 2011 y su modificatoria la Resolución 7541 de 2011 expedida por la RNEC.

### **Constitución Nacional**

*“Artículo 108. Mod. art. 2 A.L. 1 de 2009. El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y **grupos significativos de ciudadanos**. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.*

(...)

**Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.**

(...)

**LEY 130 DE 1994** “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.

“ARTICULO 9o. DESIGNACION Y POSTULACION DE CANDIDATOS. (...)

**Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.**

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. **Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior**”.

**LEY 1475 DE 2011** “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”.

“ARTICULO 28. INSCRIPCION DE CANDIDATOS. (...).

**Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo** (inciso condicionalmente exequible). Negrillas y subrayas fuera de texto.

ARTICULO 31. MODIFICACION DE LAS INSCRIPCIONES. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular **sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma**, dentro de los cinco (5) días

*hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.*

**Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.**

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.*

*La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente.*

**ARTICULO 32. ACEPTACION O RECHAZO DE INSCRIPCIONES. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.**

**La solicitud de inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe.** *Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.*

*En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.*

**ARTICULO 33. DIVULGACION.** *Dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.*

*Dentro del mismo término las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados, en especial las remitirá a la Procuraduría General de la*

Nación para que previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo 174 del Código Disciplinario Unico, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades.

Frente a esta norma (Ley 1475 de 2011) la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011<sup>22</sup> llamó la atención sobre la hermenéutica y el alcance de las regulaciones diferentes entre los grupos políticos electorales:

*“En primer lugar, la regulación disímil, para partidos y movimientos políticos con personería jurídica (inciso primero del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011) por un lado, y **para grupos significativos de ciudadanos (inciso cuarto ibídem)** por el otro, se refiere a ámbitos distintos. Mientras que respecto de los primeros se reiteran exigencias sustanciales relativas a la necesidad de verificar las calidades, los requisitos y la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades de los candidatos; **en relación con los segundos se diseña un procedimiento orientado a establecer una cierta vocería de la organización ciudadana a través de un comité inscriptor. En segundo lugar, observa la Corte que la regulación resulta parcial, en la medida que no incluye requisitos para la inscripción de candidatos y listas de todas las agrupaciones a quienes la Constitución reconoce el derecho de postulación. No se refiere el legislador estatutario, por ejemplo, a los requisitos de inscripción para los candidatos de movimientos sociales,** y de los partidos y movimientos políticos que no hayan obtenido la personería jurídica...”*

(...)

**De manera que la verificación de los requisitos positivos de elegibilidad, así como aquellos negativos para acceder a la función pública, debe ser efectuada en relación con todos aquellos ciudadanos que aspiren a cargos uninominales, o a corporaciones públicas de elección popular, independientemente de que su postulación esté respaldada por un partido o movimiento político, con o sin personería jurídica, un grupo social o un grupo significativo de ciudadanos.** La verificación de requisitos de elegibilidad, de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso a la función pública, promueve el cumplimiento de valiosos principios y valores constitucionales como son los de rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, creando un escenario propicio para que las decisiones públicas sean objetivas, se orienten al adecuado cumplimiento de los fines del Estado, aseguren la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, y la realización del interés general al margen de intereses personales o particulares.

<sup>22</sup> Sentencia de 23 de junio de 2011. Exp. PE-031. Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara “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”. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

..., es una responsabilidad que reposa en cabeza no solamente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, sino de todas aquellas agrupaciones a las que la Constitución les reconoce el derecho de postulación, el cual no está condicionado a la existencia de personería jurídica.

(...)

Procede la Corte a examinar la segunda cuestión que suscita el precepto bajo examen, relativa a si se aviene a la Constitución la norma estatutaria que establece un **procedimiento de inscripción únicamente referido a los candidatos postulados por grupos significativos de ciudadanos**, cuando de conformidad con la Constitución existen otras agrupaciones con facultad de postulación. En efecto, el inciso cuarto del artículo 28 del Proyecto contempla un procedimiento para la inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos. **Tal acto se efectuará por un comité integrado por tres ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral, cuando menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos postulados deberán figurar en el formulario de recolección de firmas de apoyo.**

Para el análisis de esta norma, es preciso recordar que la Constitución consagró el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a inscribir candidatos para las elecciones, sin requisito adicional distinto al aval del representante legal de esa colectividad, o de su delegado (Art. 108, inc. 3º). **Y estableció así mismo, que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también pueden inscribir candidatos (Art. 108, inc. 4º C.P), sin que respecto de estos la Norma Superior hubiese previsto requisitos para la inscripción, de modo que corresponde al legislador proveer a su regulación.**

De manera que la propia Constitución demarcó un **régimen diferencial para el ejercicio del derecho de postulación** por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, **frente a otras agrupaciones como los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos**. Los primeros pueden presentar sus candidatos contando con el aval del representante legal de la agrupación o su delegado, **en tanto que en relación con (...) los grupos significativos de ciudadanos, la ley puede establecer requisitos orientados a garantizar la seriedad de las inscripciones, siempre y cuando se trate de exigencias que sean “razonables, de acuerdo a los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado, y que no obstaculicen el libre ejercicio de los derechos políticos, de tal manera que no vulneren el principio de igualdad.**

(...) En esta dirección el inciso cuarto del precepto examinado prevé que **para la inscripción de los candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos, además del respaldo popular que deben acreditar mediante la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista, es preciso seguir un procedimiento consistente en que: (i) la inscripción debe efectuarse por un**

**comité conformado por tres ciudadanos, el cual debe registrarse ante la autoridad electoral correspondiente; (ii) este registro debe efectuarse cuando menos con un mes de antelación a la fecha prevista para el cierre de la inscripción respectiva, y en todo caso, antes del proceso de recolección de firmas; y (iii) los formularios de recolección de firmas deben contener tanto las fotos de los integrantes del comité, como las de los candidatos a inscribir.**

(...) encuentra la Corte que los requisitos establecidos por la norma para **la inscripción de candidatos y listas respaldados por un grupo significativo de ciudadanos que no cuenten con personería jurídica, no se aprecian como desproporcionados o irrazonables, comoquiera que están orientados a cumplir dos propósitos plausibles: de un lado, a revestir de seriedad la inscripción de listas y candidatos apoyados por estos grupos, de manera que se genere confianza a los electores; y de otro, a reemplazar el aval y el presupuesto de representatividad establecido como requisito para los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica y por ende con representante legal.**

**El requisito previo de recolección de firmas de apoyo para la inscripción de candidatos por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos se orienta a garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular, y tiende a hacer efectivo el propósito del constituyente de evitar la proliferación de inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios. En este sentido, se ajusta al propósito general que ha caracterizado las últimas reformas en materia de participación política de fortalecer los partidos y movimientos políticos popularmente respaldados.** El requisito de formalizar la inscripción mediante un comité, se orienta a suplir la ausencia de personería jurídica, estableciendo por esta vía un mecanismo de representación del movimiento ciudadano. La exigencia de publicidad derivada de la inclusión de las fotos de los miembros del comité y de los candidatos en el formulario de recolección de firmas, constituye así mismo una garantía de transparencia que facilita la decisión del elector y le suministra confianza.

Estos requisitos adicionales, establecidos por el legislador estatutario para el proceso de inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos que no cuentan con personería jurídica reconocida, cumplen finalidades legítimas en el marco del derecho a la participación política, como es la de rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector, sin que de otra parte constituyan exigencias excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de los derechos políticos. En consecuencia, el procedimiento establecido para la inscripción de candidatos por parte de grupos de ciudadanos significativos, será declarado exequible.

(...)"

Lo anterior en cuanto al marco constitucional y legal, pero es innegable la Resolución 0757 de 2011 y su modificatoria la número 7541 de 2011 -que aclara la

Sala no fueron cuestionadas- son las que concretan el procedimiento de inscripción para grupos de ciudadanos.

Resulta que en la motivación que sustentó la Resolución 0757 de 2011, la Registraduría Nacional del Estado Civil argumentó que en cumplimiento de uno de los pronunciamientos del Consejo de Estado, se hacía necesario instrumentar el procedimiento para la presentación, revisión y verificación de la autenticidad de los respaldos o apoyos requeridos para la inscripción de las candidaturas a Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales, Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales JAL, por parte de los grupos significativos de ciudadanos.

El fallo al que se refiere la Resolución en cita data del 20 de agosto de 2009<sup>23</sup>, en la cual la Sección Quinta consideró para ese entonces que el artículo 9° de la Ley 130 de 1994, no estaba desarrollado y que la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría no había dictado las instrucciones que le correspondían a fin de garantizar que los procesos de elección se ajustaran a la ley y consideró lo siguiente: *“lo menos que debió verificar la Registraduría de Sogamoso, para la inscripción del demandado, **era establecer el total de los firmantes, que estos no aparecieran en forma repetida y que efectivamente cada reglón estaba firmado, hecho que inexplicablemente no revisó**, lo cual hace inane la participación de este organismo y conduce a elecciones al margen de la ley con enorme desgaste y costos en la jornada electoral”*.

De conformidad con la anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la mentada Resolución, cuyos apartes pertinentes rezan:

**RESOLUCION 0757 DE 4 de febrero de 2011** *“Por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos”*

**“Artículo 1°. Competencia. Ordenar que la Dirección de Censo Electoral es la competente para coordinar y dirigir el proceso de revisión y verificación de la validez de las firmas que apoyan o respaldan una candidatura, y para certificar el número total de respaldos entregados, el número de estos nulos y el número de apoyos válidos para el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la inscripción de candidatos.**

**Artículo 2°. Formularios para la recolección y entrega de apoyos que respaldan una inscripción. Los formularios en los cuales se recogerá el**

---

<sup>23</sup> Expediente 15001233100020070081301. Radicación interna: 2007-0813. Actor: Rafael Ernesto Vargas Aranguren. Demandado: Enrique Javier Camargo Valencia.

número de firmas o apoyos necesarios para permitir la inscripción de un candidato, deberá reunir los siguientes requisitos:

(...)

**Parágrafo 1°. Serán anulados por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aquellos apoyos de ciudadanos que consultada la base de datos del censo electoral no pertenezcan al censo vigente de la respectiva circunscripción electoral de la elección, conforme lo dispone la ley.**

Los archivos alfabéticos o de identificación podrán ser igualmente confrontados para verificar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía, cuando estas pertenezcan al cupo numérico del distrito o municipio en el cual se esté adelantando el mecanismo de participación.

**Parágrafo 2°. Así mismo, serán anulados aquellos respaldos que no cumplan con el mínimo de requisitos exigidos en el formulario de recolección de firmas que apoyan la inscripción de un candidato o que incurran en alguna de las siguientes irregularidades o inconsistencias, las cuales deberán ser certificadas por escrito:**

1. Fecha, nombre, apellidos o número de cédula de ciudadanía **ilegible o no identificable.**
2. **Firma con datos incompletos, falsos o no identificables.**
3. Datos y firma **no manuscritos.**
4. **No inscrito en el censo electoral.**
5. Cuando **no exista correspondencia entre el nombre y número de cédula de ciudadanía.**

**Artículo 3°. Remisión y verificación de apoyos. El Registrador de la circunscripción electoral correspondiente recibirá los apoyos, entregando el correspondiente radicado, la fecha de recepción y el número de folios presentados y dentro de un plazo máximo de dos (2) días hábiles a su recibo, despachará los respectivos apoyos debidamente foliados a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la verificación de los respaldos destinados a la inscripción de candidatos por un grupo de ciudadanos conforme lo dispone el artículo 9° de la Ley 130 de 1994.**

**Artículo 4°. Verificación grafológica. Las firmas entregadas podrán ser cotejadas por expertos grafólogos para la verificación de su validez y determinar posibles datos consignados por una misma persona -uniprocedencia grafológica-, para tal efecto, la entidad podrá contratar los servicios de expertos en la materia con el fin de que emitan el correspondiente concepto, e indiquen las cantidades de respaldos o apoyos que se deben anular.**

**Artículo 7°. Certificación y efectos jurídicos de la inscripción de la candidatura. La inscripción de candidatos por suscripción de**

**firmas, queda condicionada a la revisión y verificación de la validez de los apoyos entregados, que de ellos se haga, por parte de la Dirección de Censo Electoral, quien certificará el número total de respaldos entregados, el número de estos nulos y el número de apoyos válidos exigidos para el cumplimiento de los requisitos constitucional y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción**".

Es indudable para la Sala que la inscripción de candidatos con apoyos en firmas, por regla general, de los grupos de ciudadanos goza de aspectos comunes con la inscripción que hacen otros conglomerados sin personería jurídica, como claramente lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia C-470 de 2011 precitada al calificar de omisión legislativa la exclusión de dichos grupos respecto del cumplimiento de los parámetros legales a cumplir por otra clase de agrupaciones, pero por otra parte, es innegable que tienen un tratamiento que les es propio y único y es que como las candidaturas que postulan dependen de las firmas de apoyo, estas deben ser verificadas exhaustivamente por el órgano competente, es decir, por la RNEC a través de su Director del Censo Electoral y cuyo resultado o certificación se convierte por así decirlo en condición suspensiva de los efectos de la inscripción, como claramente se dispuso en el pretranscrito artículo 7 de la Resolución 0757 de 2011. Por ende, quien es descertificado no puede reputar a su favor una situación consolidada de inscripción aceptada.

Así que para la mayoría de los recurrentes: Registraduría Nacional del Estado Civil; concejal Jorge Enrique Ramírez Hernández y Concejo Municipal de Chía, el tema de apelación y de debate jurisdiccional atinente a determinar si la sola presentación de las firmas por el grupo de ciudadanos da derecho a reputar que está inscrito su candidato con todos los efectos que ello contiene para la participación en las justas electorales, es respondido por el claro texto de la norma precitada, en tanto se entenderá inscrito solo si supera el hecho cierto y futuro de la validación de las firmas presentadas en el porcentaje que impone la norma.

Ha de recordarse que en el caso concreto, con el fin de obtener representación política en el Concejo Municipal de Chía, el Grupo Significativo de Ciudadanos "Chía Positiva", encabezado por el demandante Víctor Fernando Torres Moreno, registró su lista de candidatos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil de

Chía, mediante el formulario E-6 CO<sup>24</sup>, con miras a participar en las justas electorales para dicho cuerpo colegiado, llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011.

El 16 de septiembre de ese mismo año, la Registraduría Municipal expidió con destino a los inscriptores de la Lista "Chía Positiva", el oficio 0190 RMECCHIACUND<sup>25</sup>, a fin de notificarles que el Director de Censo Electoral emitió descertificación contenida en el oficio DCE 3733<sup>26</sup> de septiembre 9 del mismo año, conforme a la cual, la lista que presentó "Chía Positiva" no cumplió con los requisitos constitucionales y legales para que la respectiva inscripción produjera los efectos jurídicos, es decir, incumplió con la condición suspensiva.

Frente a tal decisión, el Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, presentó el día 23 de Septiembre de 2011, por intermedio de apoderado ante la Registraduría Municipal de Chía, escrito de oposición<sup>27</sup> a la ejecución de la decisión de descertificación que calificó como acto irregular. Dicha petición fue respondida por el Director de Censo Electoral mediante el oficio DCE 4216<sup>28</sup> del 19 de octubre de 2011, en el que confirmó en todas sus partes el acto expedido por la Dirección de Censo Electoral.

Las elecciones para el Concejo de Chía se llevaron a cabo el 30 de octubre de 2011 sin la participación del Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, debido a la certificación de incumplimiento de los requisitos para avalar el apoyo en firmas, adoptada por el Director de Censo Electoral mediante oficio DCE 3733.

En consecuencia, la Sala evidencia que el procedimiento de inscripción de firmas para la candidatura de "Chía Positiva" se finiquitó con la descertificación de la Dirección de Censo Electoral al no alcanzar el número mínimo de firmas requerido para tal efecto. Esa es la razón por la cual en este caso no se puede hablar ni de situación jurídica consolidada o derecho adquirido como lo pretende el demandante cuando dice que la recepción o presentación de las firmas implicó la aceptación de la inscripción de la candidatura, en tanto, la Resolución 0757 de 2011 la prevé sólo como expectativa a la espera de la revisión y validación respectiva; ni tampoco puede hablarse -como lo hizo el tribunal- de revocatoria de

---

<sup>24</sup> Inscripción de la lista visible a folios 12 a 13.

<sup>25</sup> Visible a folios 37 y 294.

<sup>26</sup> Visible a folios 39 a 43 y 289 a 293.

<sup>27</sup> Visible a folios 45 a 58 y 295 a 308.

<sup>28</sup> Visible a folios 313 a 315.

inscripción, por cuanto este acto no existió ni se probó dentro del proceso que ocupa la atención de la Sala.

Resta aclarar que aunque para el Tribunal *a quo*, la inscripción de la lista “Chía Positiva” fue aceptada conforme al oficio 0202 EMECCHIACUND del 15 de octubre de 2011, suscrito por el Registrador Municipal del Estado Civil de Chía, por el cual respondió a la petición que le presentara el actor, lo cierto es que observado el contenido de este acto que obra a folios 61 a 62 del cdno. 1, lo que hizo fue informarle al actor que su situación se encontraba bajo análisis y su situación frente a la candidatura presentada seguía vigente hasta tanto le fuera resuelto el recurso que presentó contra el oficio 3733 de 9 de septiembre de 2011 y ello aconteció el 19 de octubre de 2011 cuando la decisión de descertificación fue confirmada con el oficio DCE-4216.

### **3.- De los actos de trámite o preparatorios y de los actos definitivos.**

Dada la relevancia del asunto, la Sala abordará a continuación el análisis del acto administrativo contenido en el oficio DCE 3733 del 9 de septiembre de 2011, expedido por el Director del Censo Electoral, por medio del cual certificó que la lista Chía Positiva *no cumplió con los requisitos constitucionales y legales para que produjera efectos jurídicos la respectiva inscripción*, a fin de dilucidar si se trata de un acto de trámite o de un acto definitivo. Además, (i) porque los cargos alegados en la demanda y que se sostienen en la apelación tienen como fundamento irregularidades que algunos de los recurrentes achacan al oficio en comento y (ii) porque así lo aceptó el Tribunal *a quo* en su sentencia al acoger las pretensiones de la demanda, porque a su juicio, el acto de descertificación estuvo falsamente motivado y fue expedido irregularmente, vicios que permearon al acto declaratorio de elección y conllevaron su nulidad.

Ha de recordarse que son considerados actos definitivos aquellos que ponen fin a una actuación administrativa o los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto<sup>29</sup> y, en consonancia con el nombre con que se identifican, son de trámite o preparatorios, aquellos que por el contrario no deciden el fondo del asunto, pero que contribuyen a la generación del definitivo y requieren ser adelantados conforme a un procedimiento preestablecido.

Para el caso que ocupa la atención de la Sala, y conforme a la normativa pretranscrita, en el tema de los grupos de ciudadanos y la presentación e inscripción de candidaturas, se advierten, para el caso concreto, varias etapas que materializó la Resolución 0757 de 2011:

Del artículo segundo de dicha Resolución se advierten: a) recolección de firmas que apoyan o respaldan la inscripción y b) entrega al Registrador de la circunscripción electoral correspondiente de las firmas que apoyan al candidato que se postula.

Del artículo tercero ibídem: c) recibo de los apoyos y a su vez entrega el correspondiente radicado con constancia de fecha de recepción y número de folios por parte del Registrador correspondiente; d) despacho o envío de los apoyos -debidamente foliados- a la Dirección de Censo Electoral de la RNEC dentro de los 2 días hábiles siguientes a su recibo.

Del artículo primero ibídem se precisan los siguientes estadios: c) revisión y verificación de la validez de las firmas por parte de la Dirección del Censo Electoral, a través de expertos grafólogos y d) certificación del número total de respaldos (entregados, nulos y válidos) y del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la inscripción, también a cargo de dicha Dirección.

De este mismo artículo y como complemento de las etapas que se evidencian del artículo primero indica la Resolución 0757 que serán anulados los apoyos de ciudadanos en los siguientes eventos: 1) frente a quienes consultada la base de datos del censo electoral no pertenezcan al censo vigente en la respectiva circunscripción electoral; 2) cuando los respaldos no cumplan con el mínimo de requisitos exigidos en el formulario de recolección de firmas; 3) cuando los respaldos ciudadanos presenten las siguientes inconsistencias: a) ilegibilidad o no identificación de la fecha, nombre, apellidos o número de cédula; b) firma con datos incompletos, falsos o no identificables; c) datos y firma no manuscritos; c) falta de correspondencia entre el nombre y el número de la cédula.

Vale la pena distinguir entonces la existencia de varias etapas, pues en un primer momento se da la entrega, recibo, cotejo y verificación de las firmas de apoyo y

---

<sup>29</sup> Así lo define el inciso final del numeral 3º del artículo 50 del Decreto 01 de 1984.

puede decirse que se está frente a una expectativa de **acto de inscripción**, o mejor una cuasi **inscripción sometida a condición suspensiva**, que sólo y luego de la revisión y verificación de la validez de los apoyos entregados, efectuada por el Director de Censo Electoral conforme a lo previsto en las Resoluciones 0757 de 4 de febrero de 2011 y 7541 del 25 de agosto de 2011 expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, permitirá la expedición un acto administrativo, que corresponde a la **certificación**, que en el presente caso está contenida en el oficio DCE 3733 de septiembre 9 de 2011.

Esa certificación en caso de ser afirmativa, favorable y validante de las firmas presentadas permitirá el cumplimiento de la condición para que nazca la **inscripción efectiva de la candidatura** apoyada en firmas y esta cobre toda su validez y vigencia en sus efectos.

En cuanto al primero de ellos, el acto de inscripción contenido en el formulario E-6 CO denominado “Formulario para inscripción de listas y constancia de aceptación de candidatos al Concejo” (Veáanse fols. 12 a 13 cdno. 1), ha de decirse que no constituye en sí una manifestación de voluntad de la administración, en este caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues no contiene decisión alguna, se trata tan solo de la recepción de los apoyos mediante firmas.

En efecto, es tan solo un formulario que es menester diligenciar por parte de quienes aspiran a participar en la contienda electoral por un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos en cuyo caso requiere para dicho proceso el respaldo de un número mínimo de personas, mediante nombres, números de los documentos de identidad y firmas que se diligencian en formato prediseñado que se adjunta a ese formulario.

Para dar mayor ilustración, los antecedentes jurisprudenciales de la Sección Quinta sobre el tema han dicho:

**“(…) esta Sección ha señalado que la inscripción de candidatos a cargos de elección popular es un acto de trámite, preparatorio de la elección, cuya declaración constituye el acto definitivo que pone fin al proceso electoral. No obstante que este acto de inscripción no es atacable en forma directa, puede ser objeto de control de legalidad por la acción de nulidad electoral siempre y cuando su juridicidad se examine conjuntamente con la del acto**

**final y los cuestionamientos que se formulen sean parte de los cargos contra éste**<sup>30,31</sup>.

“(…) el **acto de inscripción es preparatorio** dentro de una actuación que **culmina con el acto que declara la elección**, acto definitivo, que puede ser objeto de control de legalidad a través de la acción de nulidad electoral ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; por ello el acto de inscripción no es atacable en forma directa, ya que cualquier examen o revisión sobre su juridicidad sólo es posible cuando se demanda conjuntamente con el acto final, en tanto su cuestionamiento sea parte de los cargos contra este.

(…)

Frente al hecho de no haberse aportado la copia del acto de inscripción con la demanda, la Sala observa que **por no constituir el acto definitivo demandado, su aportación con la demanda no constituye presupuesto procesal** y además, la misma fue aportada en el curso del proceso, por lo que no tiene vocación de prosperidad la pretendida excepción. En cuanto al “acto de posesión”, su ausencia no torna inepta la demanda, ya que éste no es un acto administrativo sino un hecho, de cuya ocurrencia se da cuenta normalmente en el acta respectiva y, por tanto, no es demandable mediante la acción pública de nulidad electoral”<sup>32</sup>. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Pero por otra parte, y para los grupos de ciudadanos que postulan candidatos, existe la descertificación expedida por el Director de Censo Electoral en la que se pronuncia sobre la validez de las firmas de apoyo a la candidatura. En el presente caso, la descertificación está contenida en el oficio DCE 3733 de septiembre 9 de 2011, que en realidad no es un acto de trámite, pues la decisión allí contenida en el sentido de que la lista Chía Positiva “no cumple con los requisitos constitucionales y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción”, constituye para ese grupo de ciudadanos la finalización de la actuación administrativa de cara al proceso electoral del cual querían hacer parte, en tanto materializa la imposibilidad de ingresar y continuar con su propósito de participar en las justas electorales.

En efecto, el inciso final del artículo 50 del C.C.A., prevé la posibilidad de que los actos administrativos de trámite o preparatorios, lleguen a adquirir un carácter definitivo cuando conforme a la decisión que adopten, *pongan fin a la actuación y hagan imposible continuarla*.

<sup>30</sup> Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 16 de septiembre de 1999 exp. 2182, sentencia de 20 de noviembre de 2003 exp. 3163 y sentencia de 3 de marzo de 2005 exp. 3478.

<sup>31</sup> Sección Quinta, sentencia de 20 de agosto de 2009. Exp. 2007-0813. C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo. Actor: Rafal Ernesto Vargas Aranguren. Demandado: Enrique Javier Camargo Valencia.

<sup>32</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 16 de septiembre de 1999. Expediente 2182. Actor: Gabriel Muyuy Jacanamejoy. Demandado: Marceliano Jamiy Muchavisoy. C. P. Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá.

Sobre la posibilidad de que un acto de trámite se torne en uno definitivo, ha señalado la Sección<sup>33</sup> que *“los (actos) de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo.”*

Si bien, la certificación correspondería las más de sus veces a un acto de trámite o preparatorio, ello acontece cuando la certificación es positiva y favorable en dar validez a las firmas de apoyo, es decir, cuando producto de la revisión y verificación efectuada por el Director de Censo Electoral, este ha encontrado que los apoyos que respaldan la opción política, están conforme a lo dispuesto en las normas previstas con tal fin, hoy día, en las Resoluciones 0757 de 4 de febrero de 2011 y 7541 del 25 de agosto de 2011 expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. En tal caso, se está en presencia de un acto de trámite o preparatorio, que por la valoración realizada permite que la opción política continúe su curso normal en el proceso electoral, esto es, en su orden: aceptación de la inscripción de la candidatura, participación en las elecciones, escrutinios y declaratoria de elección.

La decisión contraria, es decir, la descertificación, en cambio, muta el acto preparatorio o de trámite en definitivo, pues para el Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, la descertificación o certificación negativa en el sentido de que no cumple los requisitos constitucionales y legales para que la lista surta efectos jurídicos, significa ponerle fin a la actuación administrativa, pues en adelante dicho acto les impide continuar participando del proceso electoral y pos electoral.

Así las cosas, la decisión contenida en el oficio DCE 3733 expedido por el Director de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es un acto preparatorio o de trámite de aquellos que pone fin a la actuación, en tanto no permite que el Grupo Significativo de Ciudadanos *“Chía Positiva”* pueda continuar

---

<sup>33</sup> Sentencia. Rad. 2008-00026. Octubre 22 de 2009. Actor: Camilo Araque Blanco y Otros. Ddo: Defensor del Pueblo. C.P. Dr. Filemón Jiménez Ochoa.

su participación en adelante como opción política en las justas electorales que tuvieron lugar el 30 de octubre de 2011.

Pero además, el carácter definitivo ya aclarado del oficio DCE 3733 de septiembre 9 de 2011, proferido por el Director de Censo Electoral, en tanto es la negativa a la inscripción, hace que sea enjuiciable<sup>34</sup> y trae consigo la necesidad de que se demande, cuando como en el presente caso, se le endilgan toda una serie de irregularidades que siendo ciertas afectan su validez y quiebran la presunción de legalidad que le cobija.

#### **4. De la acción de nulidad electoral y de las otras acciones contra los actos de contenido electoral.**

Aunque en principio, es sabido que la demanda de nulidad electoral debe dirigirse contra el acto de elección o nombramiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo, la Sala ha reiterado en Jurisprudencia uniforme<sup>35</sup> la obligación de demandar otros actos dictados en el curso del proceso administrativo electoral, cuando contienen decisiones administrativas que finiquitan una actuación accesoria o incidental adelantada en su trámite<sup>36</sup>. Para el caso que nos ocupa, cierto es que los cargos expuestos en la demanda se fundamentan en irregularidades que se achacan al oficio DCE 3733 de septiembre 9 de 2011 y por contera al oficio DCE 4216 de 19 de octubre de 2011, proferidos por el Director de Censo Electoral, por medio del cual descertificó las firmas presentadas por el Grupo Significativo de Ciudadanos, por cuanto no cumplían los requisitos constitucionales y legales para que dicha lista produjera efectos jurídicos, y lo confirmó; actos definitivos sobre los cuales no pesa ninguna pretensión anulatoria.

Veamos el porqué de esta afirmación:

Siguiendo con la diferenciación entre el acto que inscribe la candidatura y el que no lo hace, es claro para la Sala que el primero permite determinar en forma

---

<sup>34</sup> Sentencia de 7 de febrero de 2013. Rad. 2010-00031. Actor: Pedro Felipe Gutiérrez Sierra. Ddo: Consejo Nacional Electoral. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>35</sup> Ver entre otras las sentencias de 2 de octubre de 2009 dictada en los expedientes radicados con los números 11001-03-28-000-2006-00122/114/120/121/123/124/125/126/136,138, demandantes: Clara Eugenia López Obregón y otros, demandados: Representantes a la Cámara por Bogotá Distrito Capital y de 25 de agosto de 2011. Exp. Acum 11001-03-28-000-2010-00045-00 y 00046-00, demandante: Sandra Liliana Ortiz Nova y otro, demandados: Representantes a la Cámara por el Departamento de Boyacá.

precisa cuáles candidatos estuvieron en las justas electorales y, por ende, quiénes triunfaron y quienes no, lo cual queda claramente reflejado en el acto declaratorio de elección. He ahí la razón por la cual el acto de inscripción se integra al acto de elección y, con buen criterio, se exige su demanda conjunta o conexa con el acto de elección.

Por ello también, esta Sección ha podido anular elecciones de quienes habiéndose predicado ganadores habían sido anteladamente inscritos en forma irregular, como se observa en el antecedente jurisprudencial de 20 de agosto de 2009 (radicación 150012331000200700813 01, radicación interna no. 2007 - 0813, demandante: Rafael Ernesto Vargas Aranguren y demandado: Enrique Javier Camargo Valencia). Pero tratándose de la no inscripción la situación no es tan diáfana porque el grupo no inscrito no existe en las justas electorales y, por ende, tampoco figura en el acto de elección.

Esa diferencia no tenida en cuenta por la sentencia de primera instancia es la razón por la cual la decisión del el Tribunal *a quo*, de anular la elección de Concejales en su totalidad resulta incorrecta, y refleja la confusión en la omisión de no adoptar medidas consecuenciales de restitución de la situación jurídica, pues al limitarse exclusivamente a declarar la nulidad de la elección y a anular las credenciales dejó sin integrantes a toda la corporación administrativa por la descertificación de uno sólo de los candidatos que venía apoyado por un grupo significativos de ciudadanos “Chía Positiva”, olvidando que habían resultado electos concejales, por voluntad popular, quince candidatos pertenecientes a los diferentes partidos, movimientos y grupos, a saber, Partidos: Liberal Colombiano, Conservador Colombiano, Cambio Radical, Verde, La U y a los movimientos y grupos: Adelante Chía; Autoridades Indígenas de Colombia; Inclusión y Oportunidades; Chía Activa; Grupo por el Cambio y Prosperidad por Chía (véase E-26CO fol. 10 cdno. 1).

Por lo anterior, la Sala considera que la solución jurídica está en tener claro que tanto el oficio DCE 3733 como el subsiguiente DCE 4216, que descertificaron las firmas de apoyo, impidieron que conforme al artículo 9 de la Ley 130 de 1994 el grupo “Chía Positiva” tuviera la posibilidad de inscribir a su candidato, y por ende, corresponden a actos administrativos **de contenido electoral**, que parafraseando

---

<sup>36</sup> Sentencia de 1 de noviembre de 2012. Rad. 2010-00086. Actor: Roberto Herrera Díaz y Otros. Ddo: Representantes a la Cámara por el Departamento del Magdalena 2010-2014. C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

anterior jurisprudencia de la Sección<sup>37</sup>, se conciben en manifestaciones de voluntad administrativa que se dictan en desarrollo de la legislación electoral, a fin de perfeccionar el proceso y la organización electorales, para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la votación del elector expresada en las urnas, pero que al no declarar la elección o nombramiento, son susceptibles de control judicial mediante la acción de simple nulidad, del artículo 84 del C.C.A., o bien la nulidad con restablecimiento del derecho, del artículo 85 del C.C.A., dependiendo de la finalidad de quien demanda -defensa del orden jurídico o restablecimiento de su derecho.

Sobre las diferencias entre el acto electoral y el acto de contenido electoral, nutrido ha sido el pronunciamiento de la Sección Quinta:

*“(...) algunas precisiones en torno a las **diferencias existentes entre los actos electorales y los actos de contenido electoral**, pues como se verá tal distinción además de ser sustancial, tiene injerencia en el tipo de acción que debe emplearse para su conocimiento.*

*Los **actos electorales corresponden a aquellas decisiones administrativas por medio de las cuales se declara una elección o se hace un nombramiento o designación**, según se infiere del régimen general de competencias establecido en el Código Contencioso Administrativo. Así, por ejemplo, en el numeral 3 del artículo 128 (Mod. Dto. 597/1988 art. 2 y Ley 446/1998 art. 36), asigna al Consejo de Estado, en única instancia, el conocimiento de los procesos de “nulidad de elecciones” de los más altos dignatarios del Estado, así como los “nombramientos” hechos por los mismos; ello se repite, asimismo, en el numeral 8 del artículo 132 (Mod. Dto. 597/1988 art. 2 y Ley 446/1998 art. 40), al prescribir que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de la “nulidad electoral” de las máximas autoridades del nivel seccional, entre otras, así como “de cualquier otra elección” realizada en la misma comprensión territorial, e igualmente de la nulidad de “las elecciones o nombramientos” efectuadas por esas autoridades y por otras entidades que no viene al caso relacionar.*

*Por el contrario, los **actos de contenido electoral**, que por obvias razones **no pueden equipararse a los actos electorales, sí se pueden identificar por su estrecha relación con uno de estos actos, es decir que el acto viene a ser de contenido electoral, no***

<sup>37</sup> Sentencia de 9 de marzo de 2012. Rad. 2011-00004. Actor: Arnulfo Gasca Trujillo y Otro. Ddo: Consejo Nacional Electoral. C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo. Sobre la definición de acto de contenido electoral, consúltese igualmente la providencia del 3 de noviembre de 1994. Expediente 3.104 de la Sección Primera del Consejo de Estado.

**porque con el mismo se asuma una decisión administrativa de elección o de nombramiento, sino porque la decisión administrativa afecte de alguna manera a un acto de esa estirpe, bien porque lo revoque, modifique o sujete a alguna condición que antes no tenía, es decir que el acto llega a ser de contenido electoral porque jurídicamente tiene alguna incidencia en uno que sí tiene naturaleza electoral.**

Con todo, el acto de contenido electoral no se agota en la anterior clasificación, pues bajo la premisa de que esa naturaleza se la confiere su proximidad jurídica con un acto de elección o de nombramiento, también resulta válido afirmar que **dentro de ese catálogo se incluyen los actos administrativos de carácter general por medio de los cuales la administración pública regula o reglamenta un proceso de elección o de nombramiento, como podría ser el caso,** Vr. Gr., de los decretos que expide el Presidente de la República en ejercicio de su Potestad Reglamentaria para reglamentar, valga la redundancia, algunos procesos de elección de miembros de la Comisión Nacional de Televisión<sup>38</sup>.

**La distinción entre actos electorales y actos de contenido electoral fue igualmente advertida por la Sala Plena del Consejo de Estado,** pues al expedir su reglamento por medio del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999, dispuso en su artículo 13:

**“Art. 13.- Distribución de los negocios entre las secciones.** (Mod. Acuerdo 55 de 2003 art. 1). Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...)”

Sección Quinta

**1.- Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral.**

2.- Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, **contra actos de contenido electoral.**

3.- Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos. (...)”

Ahora, el **procedimiento a seguir para el conocimiento de las demandas de nulidad contra actos electorales y contra actos de contenido electoral no es el mismo.** Así, el proceso electoral regulado en el Capítulo IV del Título XXVI (Arts. 223 a 251) del Código Contencioso Administrativo, tiene por objeto la nulidad de las elecciones o nombramientos, como así lo enseñan, entre otros, los

<sup>38</sup> Sobre el particular puede consultarse, entre otras, la sentencia dictada por esta Sección el 14 de septiembre de 2007, dentro del proceso de nulidad electoral No.1101032800020070018-00, adelantado por el señor Alberto Pico Arenas contra el Ministerio de Comunicaciones, donde se declaró la nulidad del numeral 3 del artículo 10 del Decreto 2244 del 1º de julio de 2005 “Por el cual se reglamenta el procedimiento de elección del miembro de Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión de que trata el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996”, dictado por el Presidente de la República.

*artículos 229 y 233 ibídem, donde se dice, en el primero, que “deberá demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara”, y en el segundo, que “Si se trata de nombrado o elegido...”. Es decir, el proceso electoral está previsto para conocer de las demandas de nulidad contra actos de elección o de nombramiento, contra típicos actos electorales.*

*Como quiera que allí no fueron incluidos los actos de contenido electoral, considera la Sala que su conocimiento por parte de esta jurisdicción debe ser a través del procedimiento ordinario previsto en el Título XXIV (Arts. 206 a 211) del Código Contencioso Administrativo, de modo que las demandas de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que no sean de elección o de nombramiento, pero que sí tengan alguna relación jurídica con los mismos, tal como se precisó arriba, deben conocerse vía procedimiento ordinario”<sup>39</sup>.*

Conforme a las consideraciones precedentes, queda claro que el actor ha debido demandar en acción de simple nulidad o de nulidad con restablecimiento de derecho la presunción de legalidad que cobijaba a los oficios DCE 3733 de septiembre 9 de 2011 y DCE 4216 de octubre 19 del mismo año, actos que, como ya se explicó, adquirieron el carácter de definitivos al impedir por la decisión allí adoptada, que el Grupo Significativo de Ciudadanos pudiera continuar participando como opción política en el proceso electoral que se adelantó para el Concejo de Chía en las elecciones del 30 de octubre de 2011 y que por no tratarse del acto de inscripción de la candidatura imposibilita exigir que se demande conexo al acto declaratorio de elección, por cuanto no está contenido en este último, dada su exclusión.

Así las cosas, se evidencia que la demanda es inepta en la medida que el actor escogió una vía inadecuada (acción de nulidad electoral) para endilgar irregularidades que no pesan de manera directa sobre el acto de elección sino sobre actos administrativos anteriores que finiquitaron la actuación administrativa preelectoral del Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva en las justas electorales llevadas a cabo el día 30 de octubre de 2011 para el Concejo del municipio de Chía.

Ha de recordarse que la indebida escogencia de la acción, que conllevó el inadecuado trámite de la demanda por proceso al que correspondía, en la

---

<sup>39</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 9 de octubre de 2008. Exp. No. 1001-03-28-000-2008-00008-00. Actor: Orlando Duque Quiroga. Ddo: Congreso de la República. C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.

generalidad de los procesos constituiría causal de nulidad procesal insaneable, conforme a las voces del artículo 140 numeral 4 del C. de P.C., pero como en los procesos electorales los hechos constitutivos de nulidad están restringidos y son de estricta aplicación, en tanto conforme al artículo 242 inciso último “*vencido el término para alegar no se admitirá incidente alguno distinto al de nulidad por falta de competencia funcional*” y conforme al artículo 242A “*en segunda instancia no podrán proponerse hechos constitutivos de nulidad que debieron ser alegados en primera instancia, salvo la falta de competencia funcional y la indebida notificación del auto admisorio de la demanda*” es procedente manejarlo como uno de los presupuestos procesales del procedimiento, cuya ineptitud conlleva a que la Sala se inhiba de hacer pronunciamiento de fondo.

Como apoyo a la anterior consideración, de interés resulta el siguiente aparte doctrinario<sup>40</sup>:

*“Al proceso contencioso administrativo, como es lógico, debe concurrir también una serie de presupuestos o requisitos que si bien tienen características propias, corresponden en esencia a los que rigen en todo proceso. Presupuestos que desde el punto de vista general pueden clasificarse como procesales y materiales de la sentencia de fondo.*

*Los primeros, que condicionan no sólo su nacimiento válido, sino su normal desenvolvimiento y su culminación mediante un fallo con carácter de sentencia, son conocidos en la doctrina como **presupuestos procesales** y deben concurrir, unos, al momento de formularse la demanda para que el juzgador pueda admitirla (presupuestos previos); **y otros, denominados del procedimiento o procedimentales, una vez iniciado el proceso, para su adecuado desenvolvimiento.***

*Unos y otros en conjunto pueden, a su turno, clasificarse en tres grupos bien diferenciados, así: 1) Presupuestos procesales de la acción; 2) Presupuestos procesales de la demanda; y 3) **presupuestos procesales del procedimiento.***

(...)

*c) Del procedimiento. Entre los presupuestos del procedimiento, que deben cumplirse para conformar la relación jurídico procesal y que regulan el desenvolvimiento del proceso hasta el fallo, se anotan: (...)  
**c) Que se hayan cumplido a cabalidad los trámites procesales señalados en la ley, con sujeción a la vía apropiada (ordinaria o especial) (...).***

Y con respecto a las consecuencias jurídicas de la falta de los presupuestos del procedimiento:

*“Generalmente, la falta de los presupuestos procesales vicia de nulidad al proceso, pero en la mayoría de los casos el vicio es saneable bien sea por ratificación del interesado, o por no alegarlo oportunamente, o porque se cumplan al ser exigidos por el juez o reclamados por una de las partes; pero, en cambio, la falta de algunos como (...) **el de no seguirse el procedimiento que legalmente corresponda...** no puede ser saneada ni ratificada. Por eso cabe la distinción de presupuestos absolutos o insubsanables y relativos o saneables”<sup>41</sup>.*

## **Conclusión**

En síntesis, toda vez que la ineptitud de la demanda provoca la decisión inhibitoria, habrá de revocarse en su totalidad el fallo del 25 de octubre de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección A y en su lugar declarar la ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción y por trámite del asunto por proceso diferente respecto de los oficios DCE 3733 de 9 de septiembre de 2011 y DCE 4216 de 19 de octubre del mismo año, por medio del cuales, respectivamente, se certificó que la lista Chía Positiva “*no cumple con los requisitos constitucionales y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción*” y, se confirmó el anterior, ambos expedidos por el Director de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esa ineptitud que genera fallo inhibitorio, hace inane el pronunciamiento sobre otro de los problemas jurídicos como es el de si la falta de mención expresa de los recursos procedentes implica la vulneración del debido proceso.

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

## **FALLA**

---

<sup>40</sup> BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Medellín. 2000. 1ª reimpresión. Págs. 131 a 132.

<sup>41</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría General del Proceso. Editorial Universidad, Buenos Aires. 2004. Reimpresión. Págs. 277 a 278.

**PRIMERO: Revocar** el fallo del 25 de octubre de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección A.

**SEGUNDO: Declarar** la ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción y por haber tramitado el asunto por proceso diferente, en consecuencia, inhibirse para pronunciarse de fondo.

**TERCERO:** Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

**COPIESE Y NOTIFIQUESE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Presidenta

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**