

**REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL - Competencia para reglamentar el procedimiento de presentación y revisión de firmas para inscripción de candidatos de agrupaciones significativas de ciudadanos / RESOLUCIONES 757 Y 7541 DE 2011 - Expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Se niega nulidad / REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL - Facultad reglamentaria para regular de forma general su propio ámbito de competencia y funcionalidad**

Falta de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil para expedir las Resoluciones Nos. 757 de 4 de febrero y 7541 de 25 de agosto, ambas de 2011. Este cargo se ha hecho consistir en que las mencionadas resoluciones se expidieron en ejercicio de la potestad reglamentaria, la que única y exclusivamente le compete al Presidente de la República y no al Registrador Nacional del Estado Civil. El contenido literal de los actos demandados evidencia que se ocupan estrictamente de señalar el procedimiento que a nivel interno de la Registraduría, se llevará a cabo para poder adelantar con éxito la inscripción de candidatos con el apoyo de firmas, es decir, independientes del aval de un partido o movimiento político, sin que con tales disposiciones se afecten derechos de terceros. (...) la potestad reglamentaria, como tal, no es exclusiva del Presidente de la República, pues en sentido amplio ella también comprende la otorgada a los organismos autónomos e independientes, como la Registraduría Nacional del Estado Civil, para regular de forma general su propio ámbito de competencia y funcionalidad. Por tanto, para la Sala no cabe duda de que, la Registraduría Nacional del Estado Civil, al expedir las Resoluciones 757 y 7541 sobre aspectos puramente técnicos y operativos de la inscripción de candidatos por firmas, simplemente hizo uso de su poder dispositivo en desarrollo de sus propias funciones y dentro del ámbito de su competencia. El artículo 266 de la norma Superior señala quién elige al Registrador Nacional del Estado Civil, sus calidades, su período, y sus funciones principales. Es decir, se reconoce al Registrador Nacional del Estado Civil como el director y organizador del ente y, por ende con la capacidad de ejercer sus funciones y de disponer la manera como se deben adelantar los procesos atribuidos funcionalmente a la Registraduría. Teniendo el Registrador Nacional del Estado Civil no solo la potestad reglamentaria sino el deber de implementar el MECI en la Entidad que regenta y que una de sus funciones es la de garantizar la operatividad del registro y verificación de las firmas que apoyen a un determinado candidato, el proferimiento de las Resoluciones 757 de 4 de febrero de 2011 y 7545 de 25 de agosto del mismo año, corresponden al normal e imperativo desarrollo de los procedimientos necesarios para operativizar las funciones, actuación para la que se encuentra facultado y cuyos efectos son únicamente al interior de la entidad sin afectar procedimientos establecidos en la ley. La Registraduría Nacional del Estado Civil no depende de la autorización o aprobación proveniente de otro órgano, pero sí debe actuar en armonía con el Consejo Nacional Electoral en ciertos temas específicos. De acuerdo con lo anterior, los artículos 1º, 2º, (aclarado con base en la modificación ordenada en el numeral 2º de la Resolución 7541) 3º, 4º, 7º y 8º de la Resolución 757 del 4 de febrero de 2011 ambas proferidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la Sala se expidieron conforme a derecho por ser regulaciones meramente técnico-administrativas que pretenden el buen cumplimiento de funciones de la entidad demandada, desarrollando de esta forma lo establecido por la normatividad vigente y haciendo operativas y funcionales las disposiciones legales. Entonces, se insiste, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en desarrollo de sus facultades, funciones y competencias legales, estableció, mediante los actos administrativos aquí cuestionados, el procedimiento de presentación y revisión de las firmas para la inscripción de candidatos de

agrupaciones significativas de ciudadanos. Por lo tanto, el cargo formulado no prospera.

**DERECHO A PARTICIPAR EN LA CONFORMACION EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO - Las resoluciones atacadas constituyen elementos que facilitan el goce efectivo de este derecho fundamental**

Limitación ilegítima al derecho consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política. Respecto a este reproche, se precisa que, las resoluciones atacadas, antes que constituirse en obstáculos para que dichos movimientos políticos puedan participar en las elecciones, en realidad constituyen elementos que facilitan el goce efectivo del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además, este instrumento de intervención ciudadana, como es la inscripción de candidatos con el respaldo de firmas, fue regulado con el propósito de exigir un mínimo de requisitos que garanticen seriedad y compromiso en el proceso evitando de esta manera la concentración de intereses particulares sin verdadera identidad ideológica. La Registraduría Nacional del Estado Civil en ejercicio de su función de organizar y vigilar las elecciones, con las resoluciones cuestionadas garantizó la participación de ciudadanos en las contiendas electorales de conformidad con el artículo 9 de la ley 130 de 1994, por cuanto dispuso la entidad para que se realizara el proceso de manera eficaz, efectiva, rápida, seria, objetiva y con posibilidad de que se ejerzan los controles internos para evaluar tal procedimiento. Se concluye entonces que, antes que impedimentos o restricciones a los derechos políticos consagrados en el artículo 40 constitucional, la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil procuró el mejoramiento y desarrollo relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos. Por lo tanto, el presente cargo no está llamado a prosperar. Entonces, las acusaciones que se tildan en la demanda de falta de competencia, falsa motivación y restricción de derechos políticos frente a los artículos 1º, 2º, (aclarado con base en la modificación ordenada en el numeral 2º de la Resolución 7541) 3º, 4º, 7º y 8º de la Resolución 757 del 4 de febrero de 2011, no resultaron probadas, y de ello se puede concluir que, al no lograrse desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los textos acusados, los mismos deben permanecer incólumes.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 757 DEL 4 DE FEBRERO DE 2011 MODIFICADA POR LA RESOLUCION 7545 DE 25 DE AGOSTO DE 2011, EXPEDIDAS POR LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

**Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00054-00**

**Actor: HERNANDO MORALES PLAZA Y OTRO**

**Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Procede la Sala a decidir la acción de simple nulidad promovida en contra de la Resolución No. 757 del 4 de febrero de 2011 modificada por la Resolución No. 7545 de 25 de agosto del mismo año, ambas, expedidas por el Registrador Nacional del Estado Civil por medio de las cuales se reglamenta el procedimiento de presentación y revisión de firmas para inscripción de candidatos de agrupaciones significativas de ciudadanos.

## I.-ANTECEDENTES

### 1.- Expediente 2012-00054-00 - Hernando Morales Plaza

#### A. Pretensiones

El señor Hernando Morales Plaza, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad simple solicitó:

“Ordenar a la Nación - Registraduría Nacional del Estado Civil -que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 757 de febrero 4 de 2011, por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos”.

#### B. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones, el actor en síntesis sostuvo que:

1. La Registraduría Nacional del Estado Civil mediante Resolución No. 757 de 4 de febrero de 2011, reglamentó la 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”*.

2. La Registraduría Nacional del Estado Civil carece de competencia para ordenar que la Dirección de Censo Electoral coordine y dirija el proceso de revisión, verificación y validez de las firmas que apoyan y respaldan una candidatura.

3. La Registraduría Nacional del Estado Civil carece de potestad para señalar el procedimiento mediante el cual se aplica la técnica de muestreo en el estudio de la procedencia de las firmas para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular a nivel Municipal y Departamental, tal como lo hizo en el artículo 6º de la cuestionada Resolución 757 de 2011, modificada por la Resolución 7545 de 25 de agosto del mismo año.

4. La técnica de muestreo reglamentada por la Registraduría se hace con base en la Resolución No. 5641 de 30 de octubre de 1996, la que fue modificada por la Resolución No. 1056 de marzo de 2004, ambas emitidas por la parte demandada.

5. A la señora Susana Correa Borrero le fue negada su inscripción como candidata a la Alcaldía de Cali - Valle del Cauca porque no cumplió con los requisitos de la Resolución No. 757 de 4 de febrero de 2011.

### **C. Normas violadas y concepto de violación**

Arguyó que el acto administrativo demandado carece de dos elementos esenciales para su validez: la competencia y la motivación.

En cuanto a la competencia; inicialmente indicó que la Registraduría no es la institución competente para reglamentar la ley 130 de 1994 y que por lo tanto, al expedir la Resolución No. 757 de 4 de febrero de 2011 actuó de manera irregular. Hizo énfasis en que de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 Superior, quien debía desarrollar la ley en comento era única y exclusivamente el Presidente de la República.

Respecto a la motivación, que de manera indistinta califica de falsa y de carente, parte de la cita textual de una sentencia<sup>1</sup> de esta Corporación referente al tema de la falsa motivación, para manifestar que el acto administrativo demandado se profirió con base en criterios *“engañosos, simulados y contrarios a la realidad”* y que por lo tanto, se colige que adolece de falsa motivación.

En este mismo acápite el demandante transcribió las siguientes disposiciones: i) los artículos 2, 40 y 120 de la Constitución Política, ii) el numeral 2º del artículo 26 del decreto 2241 de julio 15 de 1986, iii) los artículos 5, 25 y 37 del decreto 1010 de junio 6 de 2000, iv) el artículo 9 de la Ley 130 de 23 de marzo de 1994 y v) los artículos 1º al 6º de la Resolución No 1056 de marzo 25 de 2001. Argumentó que las normas aludidas sirvieron de fundamento a la Registraduría para motivar la Resolución demandada y concluyó que, ninguna de éstas facultó al sujeto pasivo de la presente relación procesal, para proferir la Resolución No. 757 de 4 de febrero de 2011, recabando así en el ataque por falta de competencia.

Por último, hizo énfasis en el pronunciamiento del Consejo de Estado, de 20 de agosto de 2009, radicado: 2007-00813, demandante: Rafael Ernesto Vargas Aranguren, Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo, en el que resaltó: *“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 renglón estaba firmado, hecho que inexplicablemente no revisó”*, para advertir que, si bien es cierto el Consejo de Estado en esta providencia aclaró el deber de la Registraduría en el proceso de inscripción de candidatos, también lo es, que en el mismo fallo nunca ordenó a este ente reglamentar la Ley 130 de 1994, por lo que este motivo aducido en el acto cuya nulidad se demandó, carece de la contundencia para ser considerado suficiente para soportar la competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil para proferirlo.

---

<sup>1</sup> Providencia del 20 de marzo de 1997. Sección Segunda. M.P: Clara Forero.

#### **D. Contestación de la demanda.**

La Registraduría Nacional del Estado Civil por intermedio de su apoderada judicial se opuso a la única pretensión del actor y solicitó que se desestimara en su totalidad la demanda. Presentó excepciones y agregó algunas consideraciones jurídicas de defensa.

En cuanto a las excepciones propuso las siguientes de mérito: *i) legalidad del acto acusado, basado en la presunción general de los actos administrativos; ii) infundabilidad de la acción incoada, que se apoyó en que el demandante no aportó ninguna prueba de sus aseveraciones; y iii) carencia absoluta del derecho, que se fundamentó en las consideraciones fácticas - jurídicas de defensa que se desarrollan a continuación:*

Sobre la facultad de reglamentación por parte del Registrador Nacional del Estado Civil, aclaró que la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup> reconocen poder de reglamentación residual para aquellos aspectos puramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es necesario para el adecuado cumplimiento de las funciones y responsabilidades que la ley le atribuye, como lo son los aspectos desarrollados en el acto acusado que gira en torno a un procedimiento dirigido a la revisión de firmas, exigido por el artículo 9 de la ley 130 de 1994 a los ciudadanos que deciden inscribirse de manera independiente a través de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos.

Respecto a la obligación de revisar las firmas de los candidatos no inscritos por partidos, que le asiste a la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con el artículo 108 Superior y el artículo 9 de la ley 130 de 1994, señaló que en el acto cuya legalidad se demanda se dio estricta aplicación al marco constitucional y legal que correspondía para su expedición, dándole aplicación de paso a la sentencia del Consejo de Estado del 20 de agosto de 2009<sup>3</sup>.

Concluyó que la Resolución atacada no estableció requisitos adicionales para la inscripción de candidatos independientes y que solamente estructuró un

---

<sup>2</sup> Se hace alusión a la sentencia C-307 de 30 de marzo de 2004. M.P: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>3</sup> Radicado: 2007-00813-01.

procedimiento para efectos de revisar las firmas o apoyos que legalmente están obligados a presentar y menos aún, limitó el derecho de los grupos de ciudadanos o movimientos sociales a inscribir candidatos.

Advirtió que el Consejo Nacional Electoral mediante Oficio CNE-0863 del 8 de octubre de 2010, precisó que *“los efectos jurídicos de la inscripción de candidatos cuando ella sea mediante suscripción de firmas, quedan condicionados a la revisión que de ella puede hacerse. Las decisiones pertinentes están a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil”*, y que por ende correspondía cumplir con tal función tomando las decisiones pertinentes.

## **2.- Expediente 2011-00067-00 - Otoniel González Toro**

### **A.- Las pretensiones**

En nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad simple solicitó:

- “1. Que se anule la Resolución 0757 y su modificación 7541.
2. Se inicie las investigaciones administrativas y penales en que haya incurrido el Registrador Nacional del Estado Civil señor Carlos Ariel Sánchez Torres” (sic).

### **B. Hechos**

El demandante, como fundamento fáctico de la pretensión, en síntesis sostuvo que:

1. El Registrador Nacional del Estado Civil expidió la Resolución 757 por la cual se reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.
2. *“Debido a los problemas en Cali”*, se modificó la resolución en lo pertinente a la técnica de muestreo.

3. El Registrador señor Carlos Ariel Sánchez Torres, modificó la Resolución 757 en sus artículos 5º y 6º por medio de la Resolución 7541, por solicitud de la Procuraduría General de la Nación.

### **C. Normas violadas y concepto de violación**

El actor considera violadas las siguientes disposiciones normativas: i) artículos 40, 84, 107, 108, 109 y 266 de la Constitución Política, ii) artículo 9 de la Ley 130 de 1994, iii) artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, iv) decretos 2241 de 1986 y 1010 de 2000 y v) el artículo 73 del C.C.A.

Expuso su preocupación sobre la confusión del guardián de la fe pública, sobre un derecho fundamental y un mecanismo de participación ciudadana; y aún más grave, sobre la inscripción de un candidato con un mecanismo de participación, y que el Registrador alardeara del poder que le concede la Ley 130 de 1994 y los decretos 2241 de 1986 y 1010 de 2000.

Afirmó que la parte demandada desconoció de tajo la Constitución Política al expedir la Resolución 757 y su modificación, por cuanto restringió el derecho a la participación ciudadana en la democracia, consagrado en el artículo 40 del mismo estatuto superior.

Adujo que el legislador no estableció en el texto constitucional ni legal, procedimientos adicionales para la inscripción de candidatos de movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y siendo esto así la reglamentación que hizo la Registraduría Nacional del Estado Civil resulta arbitraria.

Finalmente, resaltó que los grupos de ciudadanos independientes fueron protegidos para ampliar las posibilidades políticas de la sociedad saturada por la democracia de partidos, y que el Registrador no puede imponer trabas para impedir desarrollar tal finalidad.

### **D. Contestación de la demanda.**

Se constató que el escrito de contestación de la demanda de la Registraduría se presentó por la misma apoderada judicial<sup>4</sup> y es similar a la del proceso 2012-00054-00, de suerte que la Sala se remite a lo ya resumido.

Sin embargo, vale agregar que la parte pasiva también se opuso a la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 7541 de 26 de agosto de 2011 que modificó la Resolución No. 757 de 4 de febrero de 2011, con base en los mismos razonamientos y fundamentos de derecho que en la contestación del primer proceso radicado.

#### **E. Alegatos de conclusión**

**1) La parte demandante.** En el proceso 2011-067 el actor no presentó alegatos de cierre.

En el proceso 2012-0054, el demandante reiteró los argumentos expuestos en el escrito introductorio y destacó que en su criterio debe aplicarse el precedente jurisprudencial, que para él lo es la decisión del Consejo de Estado proferida el 26 de julio de 2012, con ponencia del Consejero Danilo Rojas Betancourth dentro del proceso radicado bajo el número 2008-0021, en la que al pronunciarse sobre la nulidad del acuerdo No 127 del 2007 del Incoder, señaló que:

“La potestad de reglamentar las leyes es atribución sólo del Presidente de la República, y no de otras autoridades administrativas, que ha de ejercer, desde luego, con la colaboración del ministro del ramo o director del departamento administrativo correspondiente, según lo establecido en el artículo 115 de la Constitución”.

Síguese de lo anterior que el Incoder invadió la competencia reglamentaria del Presidente de la República, al reglamentar un procedimiento frente al cual no tenía la facultad legal para hacerlo, sin que previamente hubiese sido expedida la norma reglamentaria presidencial que señala el marco del ejercicio para los consejos directivos de los establecimientos públicos”.

---

<sup>4</sup> Doctora: Julia Ines Ardila Saiz, T.P. 39.675.

**2) La Registraduría Nacional del Estado Civil.** En ambos procesos presentó escritos de alegatos de conclusión en los que se ratificó en los términos de la contestación de la demanda y de las excepciones propuestas. Resaltó que de acuerdo con el artículo 177 del C.P.C. es al demandante a quien le corresponde probar los hechos que le sirven de fundamento a sus pretensiones, cuestión que en el particular caso no se acreditó, pues por el contrario, de las pruebas que obran dentro del proceso, se estableció la legalidad de su actuación.

Peticionó mantener la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados y por ende, acoger las excepciones impetradas y desestimar las pretensiones de la demanda, ordenando de este modo el archivo definitivo del proceso.

### **3) Concepto del Ministerio Público.**

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se declaren no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y que se denieguen las pretensiones incoadas por los demandantes encaminadas a obtener la nulidad de las Resoluciones Nos. 757 del 4 de febrero de 2011 y 7541 de 25 de agosto del mismo año, expedidas por el Registrador Nacional del Estado Civil, por medio de las cuales se reglamenta el procedimiento para la presentación y revisión de firmas, la inscripción de candidatos y se modifica la primera, respectivamente.

Determinó que las excepciones propuestas por el sujeto pasivo de esta relación jurídica procesal, no están llamadas a prosperar por cuanto se encuentran íntimamente ligadas con el fondo del asunto, en lo atinente a la legalidad o no de los actos demandados.

En lo referente al asunto de fondo reseñó:

“En conclusión, los derechos políticos, no obstante su carácter fundamental y de aplicación inmediata, pueden ser restringidos como en el caso de la inscripción de candidaturas por parte de grupos

significativos de ciudadanos, con el propósito de exigir 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.

Si bien es cierto, constitucionalmente, no existe una sola norma expresa que le otorgue al registrador Nacional del Estado Civil, facultad reglamentaria, no puede desconocerse que ésta facultad ha sido aceptada, jurisprudencialmente en aquellos casos en que el Presidente de la República no haya expedido la reglamentación correspondiente en materia específica y las directrices de carácter general dadas por el Registrador Nacional del Estado Civil, sean respecto de aspectos meramente técnicos y operativos, cuyo desarrollo sea indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la constitución y la Ley le atribuyen.

Por ello, en sentir de esta Agencia del Ministerio Público, el Registrador Nacional del Estado Civil, en cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución y la Ley le han encomendado como máxima autoridad de la Registraduría Nacional del Estado Civil, especialmente en relación con la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, tiene facultad reglamentaria para expedir directrices generales sobre aspectos técnicos u operativos, cuyo desarrollo sea indispensable para el cabal cumplimiento de sus funciones”.

#### **F.- Trámite del proceso**

Con auto de 8 de julio de 2013, se decretó la acumulación de los procesos 2011-0054 y 2011-00067 de conformidad con el artículo 157 del C.P.C; por medio del auto de 6 de agosto de 2013, se ordenó correr traslado a las partes por el término común de 10 días para que presentaran sus alegatos, y luego entregar el expediente al agente del Ministerio Público, si este así lo solicitare, para que en el término de 10 días rindiera concepto de fondo.

Realizado todo lo anterior ingresó el proceso al Despacho para emitir sentencia.

## **II.-CONSIDERACIONES**

### **A. Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999 -modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003-, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia del presente proceso, por cuanto se trata de una acción de nulidad contra un acto de contenido electoral expedido por una autoridad del orden nacional.

### **B. Prueba de los actos acusados.**

Aparecen dentro del expediente:

-Copia auténtica de la Resolución número 757<sup>5</sup> del 4 de febrero del 2011 "Por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos".

-Copia del Diario Oficial 47.976<sup>6</sup> de 7 de febrero de 2011, en el que consta la publicación de la Resolución anotada.

-Copia auténtica de la Resolución número 7541<sup>7</sup> del 25 de agosto del 2011 "Por la cual se modifica la Resolución número 0757 de 4 de febrero de 2011".

-Copia del Diario Oficial 48.173<sup>8</sup> de 26 de agosto de 2011, en el que consta la publicación de la Resolución acotada.

### **C. Excepciones propuestas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.**

Propuso las siguientes excepciones de mérito: *i) legalidad del acto acusado, basado en la presunción general de los actos administrativos, ii) infundabilidad de la acción incoada, que se apoyó en que el demandante no aportó ninguna prueba*

---

<sup>5</sup> A folios 35 al 40 del cuaderno principal 2011-067 reposa.

<sup>6</sup> A folio 41 cuaderno principal 2011-067.

<sup>7</sup> A folios 42 al 45 cuaderno principal 2011-067.

<sup>8</sup> A folio 46 cuaderno principal 2011-067.

*de sus aseveraciones y iii) Carencia absoluta del derecho, que se fundamentó en las consideraciones fácticas - jurídicas de defensa.*

Estas excepciones propuestas por la parte demandada, como también lo anotó el Ministerio Público, en estricto derecho no pueden ser consideradas como tales, pues los fundamentos que las soportan hacen referencia a aspectos que deben ser estudiados al resolver sobre el fondo del asunto, para efectos de establecer si los actos demandados carecen o no de legalidad; si la acción incoada se encuentra o no fundada; si hay carencia del derecho alegado por el demandante y, en últimas, si los señalados actos se encuentran ajustados o no a las normas constitucionales y legales; o si se desvirtúa o no su presunción de legalidad; argumentos todos que corresponde estudiar enseguida al adentrarse en el fondo del asunto, por constituir en sí mismos el objeto por decidir.

#### **D. Estudio sobre el fondo del asunto.**

El extremo activo del proceso 2012-054 únicamente demandó por nulidad simple la Resolución No. 757 del 4 de febrero de 2011, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la cual se reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.

Mientras que el accionante del radicado 2011-067 atacó por la misma vía, la Resolución descrita en el párrafo anterior y además la Resolución No. 7541 del 25 de agosto de 2011, expedida también por la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se modificó la Resolución No. 757.

Al desarrollar el concepto de violación, el demandante del proceso 2012-054 destacó que las Resoluciones en cuestión se fundaron en: i) los artículos 2, 40 y 120 de la Constitución Política, ii) el numeral 2º del artículo 26 del decreto 2241 de julio 15 de 1986, iii) los artículos 5, 25 y 37 del decreto 1010 de junio 6 de 2000, iv) el artículo 9 de la Ley 130 de 23 de marzo de 1994 y v) los artículos 1º al 6º de la Resolución No 1056 de marzo 25 de 2001. Cuestionó que ninguna de estas disposiciones facultaba a la Registraduría Nacional del Estado Civil para reglamentar la ley, desconociendo el numeral 11 del artículo 189 Superior, pues

por el contrario, las mencionadas normas entregan tal facultad al Presidente de la República, por lo que el Registrador al asumir arbitrariamente tal facultad y expedir los actos acusados, incurrió en falta de competencia y falsa motivación.

Por su parte en el proceso 2011-067 se adujo que la Registraduría Nacional del Estado Civil violó: i) los artículos 40, 84, 107, 108, 109, y 266 de la Constitución Nacional, ii) el artículo 9 de la ley 130 de 1994, iii) el artículo 32 de la ley 1475 de 2011, iv) los decretos 2241 de 1986 y 1010 de 2000 y v) el artículo 73 del C.C.A. En resumen, el actor arguyó que la parte demandada no debió expedir las Resoluciones cuestionadas pues las facultades de reglamentación que posee son solamente sobre materias operativas y de trámite, y las ejercidas en los actos demandados no corresponden a tales asuntos. Además porque de esta forma limitó ilegítimamente el derecho político consagrado en el artículo 40 de la Constitución.

#### **E. Análisis de los cargos**

##### **PRIMER CARGO:**

**Falta de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil para expedir las Resoluciones Nos. 757 de 4 de febrero y 7541 de 25 de agosto, ambas de 2011.**

Este cargo se ha hecho consistir en que las mencionadas resoluciones se expidieron en ejercicio de la potestad reglamentaria, la que única y exclusivamente le compete al Presidente de la República y no al Registrador Nacional del Estado Civil.

Para abordar el estudio y decisión de esta censura es necesario precisar, en primer término el marco normativo sobre el cual se erige la expedición de estos actos administrativos. Se destacan los siguientes preceptos:

##### **De rango constitucional:**

**“ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: ... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;...”

**“ARTICULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

**“ARTICULO 120.** La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”.

**De rango legal:**

Código Electoral:

**“ARTICULO 26.** El Registrador Nacional del Estado Civil tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir el funcionamiento de todas las dependencias de la Registraduría Nacional.
2. Organizar y vigilar el proceso electoral...”

El decreto 1010 de 6 de junio de 2000 *“Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones.”*

**“ARTICULO 5o. FUNCIONES.** Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes: ... 12. Llevar el Censo Nacional Electoral...”

**“ARTICULO 25. FUNCIONES DEL REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.** Corresponde al Registrador Nacional del Estado Civil, además de las funciones señaladas para el mismo en la Constitución y la ley, ejercer las siguientes: ... 1. Fijar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la organización y vigilancia electoral, la identificación de las personas y el registro civil y de las demás funciones asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil de conformidad con la Constitución y la ley”.

**“ARTICULO 37. DIRECCION DE CENSO ELECTORAL.** Son funciones de la Dirección de Censo Electoral: ...11. Velar por la actualización permanente del Censo Electoral...”

**Ley 130 de 1994:**

**“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...”

Igualmente resulta necesario tener presente la decisión proferida por esta misma Sección del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Dr. Mauricio Torres

Cuervo, de 20 de agosto de 2009 dentro de la radicación 15001233100020070081301, en la que figura como demandante: Rafael Ernesto Vargas Aranguren y como demandado: Enrique Javier Camargo Valencia, en la que se señaló:

“En estas circunstancias, es de la mayor importancia resaltar que si bien el artículo 9° de la Ley 130 de 1994, no está reglamentado y si la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría no dictó las instrucciones que sobre este tema le correspondían para garantizar que los procesos de elección se ajusten a la ley -que es su función primordial- **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”. (Negrilla fuera de texto).

Además, merece la pena recordar las directrices señaladas por el Consejo Nacional Electoral, quien en su oficio CNE-P-0863 del 8 de octubre de 2010, con respecto a los efectos jurídicos de la inscripción de candidatos, señaló:

“...anotando sí que los efectos jurídicos de la inscripción de candidatos cuando ella sea mediante suscripción de firmas, quedan condicionadas a la revisión que de ella pueda hacerse. Las decisiones pertinentes están a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

También debe observarse que, como consta en la parte motiva de la citada Resolución No. 7541, el Registrador tuvo en consideración la solicitud de la Presidenta de la Comisión Nacional de Vigilancia y Control de Asuntos Electorales de la Procuraduría General de la Nación para que se revocaran los artículos 5 y 6 de la Resolución No. 757, cuando advirtió que:

“Así las cosas y para dar cumplimiento a la ley, sin controvertir lo señalado en la solicitud de revocatoria, en el sentido de que el censo electoral es cambiante y sometido a diferentes tipos de novedades, y que el proceso de revisión de firmas, eventualmente coincide con ese estado de actualización del censo electoral, lo pertinente es proceder a efectuar la respectiva revisión y de esa forma dar cabal cumplimiento al mencionado artículo 9 de la ley 130 de 1994.

No obstante lo anterior, y analizada la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la necesidad de que la Registraduría revise las firmas o apoyos presentados por los grupos o movimientos postulantes, y garantizar la participación política de todos los ciudadanos, conforme lo ordena el artículo 40 de la constitución política, se considera procedente, derogar los artículos Quinto y Sexto de la Resolución 0757 de 2011”.

Fueron los anteriores soportes y consideraciones los que llevaron a la Registraduría Nacional del Estado Civil a la conclusión que era “*necesario reglamentar **el procedimiento** que debe seguirse para la representación, revisión, verificación de la autenticidad de los respaldos o apoyos requeridos para la inscripción de las candidaturas a Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales*” (Resaltado fuera de texto) (fl. 2), y por ello expidió la Resolución 757 del 4 de febrero de 2011, modificada por la Resolución 7541 de 20 de agosto de 2011, en lo siguiente:

1. El artículo 1º derogó los artículos 5º y 6º de la primera resolución.
2. El artículo 2º adicionó, que los datos que deben consignar de puño y letra los ciudadanos en los respectivos formularios, corresponden a los nombres y apellidos completos, número de cédula, firma y huella en caso de no saber firmar.
3. El artículo 3º declaró vigentes las demás disposiciones.
4. El artículo 4º resolvió que la resolución rige a partir del momento de su publicación.

Así, de lo anterior se colige que, en el momento de la presentación del escrito introductorio<sup>9</sup> solamente se encontraban vigentes los artículos 1º al 4º, 7º y 8º de la Resolución 757 del 4 de febrero de 2011, que literalmente establecen:

**“Artículo 1º. 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.

---

<sup>9</sup> La demanda del proceso 054 se presentó el día 30 de agosto de 2012 y la demanda con número 067 se radicó en reparto el día 6 de diciembre de 2011.

**Artículo 2°.** Formularios para la recolección y entrega de apoyos que respaldan una inscripción. Los formularios en los cuales se recogerá el número de firmas o apoyos necesarios para permitir la inscripción de un candidato, deberá reunir los siguientes requisitos:

- El Formulario para la recolección de firmas que apoyan o respaldan la inscripción de un candidato tendrá un formato único que será entregado por la Registraduría o podrá ser descargado directamente de la página web. [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co), el cual deberá incluir un encabezado con el nombre del candidato que se postula, el cargo de elección popular al que aspira y la fecha de la elección, en el caso de las elecciones de Asamblea, Concejo y Juntas Administradoras Locales "JAL"; se deberá indicar la Cabeza de Lista, el Departamento, Distrito, Municipio o Localidad, según el caso, y el nombre del Grupo de ciudadanos que lo postulan.

- Los formularios utilizados podrán ser reproducidos utilizando cualquier medio o elaborados por el grupo significativo de ciudadanos, conservando las características determinadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- El ciudadano al consignar su apoyo para la postulación de un candidato deberá diligenciar íntegramente de su puño y letra el formulario, y deberá incluir en forma legible su nombre completo, su número de cédula de ciudadanía y su firma.

- Cuando un ciudadano no sepa escribir, deberá imprimir su huella dactilar a continuación de quien registre sus datos y firme a su ruego, de lo cual se dejará expresa constancia en el formulario respectivo.

- Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida solamente una.

**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.

**Artículo 8°.** Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación”.

De las disposiciones transcritas y adicionalmente de las consideraciones y motivaciones plasmadas en las Resoluciones demandadas, se concluye que se dirigen a regular el procedimiento para que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda adelantar la inscripción de candidatos independientes apoyados por la ciudadanía, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 130 de 1994.

En efecto, el artículo 1° otorga competencia a la Dirección del Censo Electoral para: i) coordinar y dirigir el proceso de revisión y verificación de la validez de las firmas que apoyan la candidatura; y ii) para certificar el número de apoyos válidos para el cumplimiento de los requisitos exigidos.

El artículo 2° determina los requisitos que debe cumplir el formulario que recogerá el número de firmas para la inscripción del candidato, tal exigencia fue objeto de aclaración en el numeral 2° de la Resolución 7541: el primer párrafo califica de nulo el apoyo ciudadano que no pertenezca al censo electoral vigente de la respectiva circunscripción electoral. El párrafo 2° califica como nula aquella firma que no cumpla con los requisitos exigidos en ésta disposición.

El artículo 3° señala que el Registrador de la circunscripción territorial recibirá los apoyos y los enviará a la Dirección del Censo Electoral.

El artículo 4º deja abierta la posibilidad de un cotejo por parte de un experto grafólogo para la verificación de la firma y la determinación de casos de la misma procedencia grafológica.

El artículo 7º condiciona la inscripción del candidato al proceso de revisión que realice la Dirección del Censo Electoral.

El artículo 8º relaciona la vigencia del acto administrativo.

Este contenido literal de los actos demandados evidencia que se ocupan estrictamente de señalar el **procedimiento** que a nivel interno de la Registraduría, se llevará a cabo para poder adelantar con éxito la inscripción de candidatos con el apoyo de firmas, es decir, independientes del aval de un partido o movimiento político, sin que con tales disposiciones se afecten derechos de terceros.

La Sala Considera que, la potestad reglamentaria entendida como el poder necesario para la cumplida ejecución de las leyes es facultad del Presidente de la República en su condición de máxima autoridad administrativa, conforme lo ha establecido la Corte Constitucional en sentencia C-066 de 1999, facultades consagradas en el artículo 189 Superior. El numeral 11 de esta disposición señala que el Presidente de la República, a través de la expedición de resoluciones, decretos y órdenes debe buscar el cabal cumplimiento y ejecución de la ley.

Esta potestad reglamentaria<sup>10</sup> atribuida al Presidente de la República ha sido calificada por la Honorable Corte Constitucional, como eminentemente presidencial y de carácter general pues no requiere autorización expresa de la ley para poderse implementar, razón por la que, las disposiciones emitidas en su ejercicio se encuentran sometidas a lo descrito por la ley, y no pueden ir en contravía de su contenido, bien sea de manera parcial o total.

---

<sup>10</sup> La potestad reglamentaria es "... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley para encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real". Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo. Corte Constitucional. Sentencia C-805 de 2001.

Este poder reglamentario se debe ejercer con apego a la ley, sin adicionar circunstancias o tipos no descritos en la norma superior, simplemente debe consistir en el establecimiento de caracteres generales que no pretenden establecer otra cosa diferente a la ejecución y desarrollo de la propia ley.

Sin embargo, como lo ha reconocido la Corte Constitucional; la potestad reglamentaria, como tal, no es exclusiva del Presidente de la República, pues en sentido amplio ella también comprende la otorgada a los organismos autónomos e independientes, como la Registraduría Nacional del Estado Civil, para regular de forma general su propio ámbito de competencia y funcionalidad.

El mismo ordenamiento constitucional otorga facultades para desarrollar disposiciones generales a diferentes organismos, como el Consejo Superior de la Judicatura<sup>11</sup>, el Banco de la República<sup>12</sup>, el Consejo Nacional Electoral<sup>13</sup> y la Contraloría General de la República<sup>14</sup> y en general a todos los entes y organismos administrativos. Resulta claro para la Sala que, el poder reglamentario lo ejerce el Presidente de la República y que por disposición expresa de la Constitución Nacional, existe un sistema de regulación especial respecto de algunas materias y para ciertas instituciones de manera específica <sup>15</sup>, que también permiten su ejercicio a otros órganos y entidades.

A su turno, en lo referente a la facultad regulatoria de la organización electoral, específicamente de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la jurisprudencia constitucional ha reconocido una facultad general para desarrollar las actividades que giran en torno a su ámbito natural, al afirmar que:

“De este modo, no es posible que la ley atribuya a las autoridades electorales una competencia reglamentaria que desplace la que de acuerdo con la Constitución le corresponde al Presidente del Republica. Ello quiere decir, o que la competencia reglamentaria especial está expresamente prevista en la Constitución -caso en el cual desplazaría a la competencia ordinaria del Presidente de la República-, o que es una competencia de reglamentación administrativa de carácter residual y subordinado.

---

<sup>11</sup> Artículo 257, numeral 4.

<sup>12</sup> Artículo 371.

<sup>13</sup> Artículo 265, numeral 10 y 13.

<sup>14</sup> Artículo 268, numeral 12.

<sup>15</sup> Expediente Acumulado No.11001-03-28-000-2010-00014-00 Radicado Interno No. 2010-00014, 2010-00018 y 2010-00119. Demandantes: Edgar Daniel Bohórquez Enciso, José Manuel Abuchaibe Escolar y Herbert Rudecindo Mosquera Castro.

Cuando el artículo que se examina dispone que la reglamentación de la ley corresponderá a la organización electoral, cabría que tal competencia se ejerciese o por la Registraduría Nacional del Estado Civil, o por el Consejo Nacional Electoral. La Registraduría carece de potestad reglamentaria, debido a que en la Constitución nada se dice sobre el particular. **Le corresponde si, con subordinación a la ley y a los reglamentos, expedir las disposiciones administrativas de carácter general necesarias para el cabal cumplimiento de su función de dirigir y organizar las elecciones (C.P. Art. 266).** Pero tales disposiciones administrativas tienen, como se ha señalado, un carácter residual y subordinado<sup>16</sup>. (Negrilla de la Sala).

Por tanto, para la Sala no cabe duda de que, la Registraduría Nacional del Estado Civil, al expedir las Resoluciones 757 y 7541 sobre aspectos puramente técnicos y operativos de la inscripción de candidatos por firmas, como se explicará adelante, simplemente hizo uso de su poder dispositivo en desarrollo de sus propias funciones y dentro del ámbito de su competencia.

La organización electoral está conformada por i) el Consejo Nacional Electoral, ii) la Registraduría Nacional del Estado Civil y iii) los demás organismos que establezca la ley (artículo 120 Constitución Política) y de acuerdo con el artículo 113 de la Carta, están caracterizados por su autonomía e independencia y no hacen parte de las tres ramas del poder público.

La entidad demandada, entonces, hace parte de la estructura constitucional de la organización electoral y tiene como funciones principales: la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

El artículo 266 de la norma Superior señala quién elige al Registrador Nacional del Estado Civil, sus calidades, su período, y sus funciones principales, en los siguientes términos:

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 307 del 2004- “En cuanto hace a la primera parte del artículo 3º, encuentra la Corte que el apartado según el cual “... la Organización electoral reglamentará lo dispuesto en la presente ley...”, es contrario a la Constitución, por las razones que se exponen a continuación”. Ver también la Sentencia C-384 del 2003.

“El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

Podrá ser reelegido por una sola vez y **ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga**”. (Negrillas fuera del texto)

Es decir, se reconoce al Registrador Nacional del Estado Civil como el director y organizador del ente y, por ende con la capacidad de ejercer sus funciones y de disponer la manera como se deben adelantar los procesos atribuidos funcionalmente a la Registraduría.

Así, además de poder ejercer -con las limitaciones que corresponden a sus funciones- la potestad reglamentaria, como ya se vio- el Registrador Nacional del Estado Civil debe disponer la manera como se adelantan sus potestades, delegando en quien considere las que puede delegar y, en todo caso, determinando los procedimientos o formas de cumplir con tales funciones.

Tal supuesto se concreta más que en una potestad reglamentaria como tal, en el ejercicio de su deber de instaurar, aplicar, incentivar y promover el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), que conforme a las previsiones de las leyes 87 de 1993<sup>17</sup> y 489 de 1998 le corresponde implementar a todos los servidores públicos, entendiéndose por tal modelo el:

“(...) sistema integrado por el **esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y**

---

<sup>17</sup> “Inicialmente, la Corte, en la citada Sentencia (C-506 del 14 de julio de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), destacó la importancia que el constituyente de 1991 le reconoció al sistema de control interno, catalogándolo, junto con las contralorías en el ámbito de sus competencias, como **un instrumento de naturaleza gerencial de la mayor importancia dentro de la estrategia institucional de lograr un efectivo control de gestión y, por contera, de garantizar el cumplimiento de los objetivos superiores asignados a los diferentes órganos del poder público, los cuales se concretan en la realización material de los fines esenciales del Estado atendiendo a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad**”. (Negrillas propias). Sentencia C-1192/00.

**mecanismos de verificación y evaluación** adoptados por una entidad, **con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.**

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando". (Negrillas propias).

Parágrafo. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de **técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación del personal.**" (ARTICULO 1º de la ley 87 de 1993) (Resaltado fuera de texto)

Tal sistema tiene, entre otros objetivos el de "garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional" (Literal b) del artículo 2º de la ley 87 de 1993), que para el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil se centra en:

"(...) garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiere la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades, así como promover y garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas" (Página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil)

Caracterizándose el MECI, entre otras, por formar “*parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad*” (Artículo 3º, literal a) de la ley 87 de 1993); Modelo que se encuentra bajo responsabilidad de los directivos, quienes deben implementar:

- “a) Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios;
- b) Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos”

Este Modelo Estándar de Control Interno le resulta aplicable a:

“(…) todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.” (Artículo 5º de la ley 87 de 1993) (Resaltado fuera de texto)

Organización electoral que al igual que todos los demás destinatarios debe implementar el MECI a través de la “Dirección, Planeación, Organización, Ejecución, Seguimiento y Control (Evaluación)”, tal como lo señala el artículo 10º del Decreto 2145 de 1999”.

Así, teniendo el Registrador Nacional del Estado Civil no solo la potestad reglamentaria sino el deber de implementar el MECI en la Entidad que regenta y que una de sus funciones es la de garantizar la operatividad del registro y verificación de las firmas que apoyen a un determinado candidato, el proferimiento de las Resoluciones 757 de 4 de febrero de 2011 y 7545 de 25 de agosto del mismo año, corresponden al normal e imperativo desarrollo de los procedimientos necesarios para operativizar las funciones, actuación para la que se encuentra facultado y cuyos efectos son únicamente al interior de la entidad sin afectar procedimientos establecidos en la ley.

Tales competencias, como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-1153 del 2005, al revisar la constitucionalidad del proyecto de la Ley Estatutaria No. 216 de 2005 (Senado), que con posterioridad se convirtió en la ley 996 de 2005, al

referirse a las facultades dispositivas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, le son propias, legítimas y autorizadas. Así, precisó el Alto Tribunal:

“La norma confiere a la Registraduría una potestad reglamentaria en relación con el derecho de los partidos, movimientos y grupos a modificar la inscripción de la candidatura. Al respecto, debe recordarse que **la jurisprudencia ha reconocido a las autoridades electorales ciertas competencias residuales y subordinadas de reglamentación, de acuerdo con la ley y con el reglamento**, en relación con aquellos **aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución les atribuye**. Dicha competencia, ha explicado la Corte, es residual y subordinada, en cuanto no puede desconocer la competencia que, en materia de potestad reglamentaria, la Constitución atribuye al Presidente de la República. **Por lo tanto, sólo recae sobre aspectos que, por su carácter puramente técnico y operativo, no hayan sido reglamentados por el Presidente de la República**; también se trata de una competencia subordinada, porque no puede contrariar los reglamentos que en el ámbito de su competencia haya expedido el Presidente de la República. Así entendidas, las competencias reglamentarias otorgadas por la norma bajo examen, no contradicen la Constitución”<sup>18</sup>. (Negrillas fuera del texto).

La Registraduría Nacional del Estado Civil no depende de la autorización o aprobación proveniente de otro órgano, pero sí debe actuar en armonía con el Consejo Nacional Electoral en ciertos temas específicos<sup>19</sup>.

Muestra de lo anterior, es el oficio CNE-P-0863 del 8 de octubre de 2010, en el que el Consejo Nacional Electoral con relación a los efectos jurídicos de la inscripción de candidatos, ordena que las decisiones pertinentes estén a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

---

<sup>18</sup> Referencia: expediente PE-024. Control constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara, “por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el mismo sentido ver, sentencia C-307 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil.

<sup>19</sup> C-230ª del 2008

Recientemente, el Consejo de Estado explicó estas facultades administrativas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al señalar que, no obstante que el ente que conforma la Organización Electoral no se encuentra investido del poder reglamentario, sí está capacitado para expedir disposiciones de mero orden operativo y de coordinación que pretendan asegurar el desarrollo de los procesos electorales, conforme a las disposiciones legales que rigen la materia<sup>20</sup>, como en efecto se ejerció tal facultad al proferir las resoluciones que son objeto de la nulidad que aquí se demanda, desvirtuándose de esta manera la presunta falta de competencia por la que se ha atacado la legalidad del acto, lo que por consiguiente conduce desde ya a desechar tal censura.

No obstante lo anterior, para mayor claridad en seguida se reseñara cada uno de los artículos que conforman los actos demandados, para verificar si corresponden al ejercicio de la limitada potestad reglamentaria del Registrador Nacional del Estado Civil o si, por el contrario, los mismos no son más que meras disposiciones procedimentales que permiten efectivizar las funciones otorgadas por la Carta Política a ese ente electoral, esto es si con meras disposiciones administrativas. Veamos:

Resoluciones 757 y 7541	Calificación.
El <b>artículo 1º</b> otorga competencia a la Dirección del Censo Electoral para; i) coordinar y dirigir el proceso de revisión y verificación de la validez de las firmas que apoyan la candidatura: ii) certificar el número de apoyos validos para el cumplimiento de los requisitos exigidos.	Es una simple distribución interna de competencias. <b>DISPOSICION ADMINISTRATIVA.</b>
El <b>artículo 2º</b> determina los requisitos que debe cumplir el formulario que recolecta el número de firmas para la inscripción del candidato. Estos fueron aclarados con base en la modificación ordenada en el numeral 2º de la Resolución 7541. El párrafo 1º califica de nulo el apoyo ciudadano que no pertenezca al censo electoral vigente de la respectiva circunscripción electoral. El párrafo 2º califica como nulo	Señala procedimientos, califica y establece condicionamientos para el buen ejercicio de sus propias funciones constitucionales. <b>DISPOSICION ADMINISTRATIVA.</b>

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Susana Buitrago Valencia. 28 de agosto de 2013. Radicado: 11001032800020120001800.

<b>Resoluciones 757 y 7541</b>	<b>Calificación.</b>
aquella firma que no cumpla con los requisitos exigidos en ésta disposición.	
El <b>artículo 3º</b> señala que el Registrador de la circunscripción territorial recibirá los apoyos y los enviará a la Dirección del Censo Electoral.	Es una distribución interna de competencias. <b>DISPOSICION ADMINISTRATIVA.</b>
El <b>artículo 4º</b> deja abierta la posibilidad de un cotejo por parte de un experto grafológico para la verificación de la firma y la determinación de casos de la misma procedencia grafológica.	Señala una eventualidad técnica de mero trámite para desarrollar la verificación del apoyo ciudadano. <b>DISPOSICION ADMINISTRATIVA.</b>
El <b>artículo 7º</b> condiciona la inscripción del candidato al proceso de revisión que realice la Dirección del Censo Electoral.	Delega una competencia propia a un órgano específico de su propia organización. <b>DISPOSICION ADMINISTRATIVA.</b>
El <b>artículo 8º</b> determina que la resolución rige a partir de su publicación.	Indica la vigencia del acto. <b>DISPOSICION ADMINISTRATIVA.</b>

De acuerdo con lo anterior, los artículos 1º, 2º, (aclarado con base en la modificación ordenada en el numeral 2º de la Resolución 7541) 3º, 4º, 7º y 8º de la Resolución 757 del 4 de febrero de 2011 ambas proferidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la Sala se expidieron conforme a derecho por ser regulaciones meramente técnico - administrativas<sup>21</sup> que pretenden el buen cumplimiento de funciones de la entidad demandada, desarrollando de esta forma lo establecido por la normatividad vigente y haciendo operativas y funcionales las disposiciones legales.

Es preciso señalar además, que la ley no fue reglamentada por las disposiciones acusadas, pues éstas simplemente contienen determinaciones de orden organizativo y de coordinación, que desarrollan las funciones típicas de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del señor Registrador.

Contrario entonces a lo expuesto por el sujeto activo de este proceso, los actos administrativos demandados son de orden operativo y aplican el artículo 9 de la

<sup>21</sup> A dichas “normas de carácter técnico especializado” que se expiden en el ámbito de las competencias propias de órganos que hacen parte de la Rama Ejecutiva, como en el caso anteriormente citado, o fuera de ellas, como en el caso de los órganos autónomos, se les denomina regulaciones, a fin de que no sean confundidas con la potestad reglamentaria que, por disposición constitucional, recae en cabeza del Presidente de la República. Consejo de estado. Sección quinta. Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro. 18 de octubre de 2012. Radicación: 11001-03-28-000-2010-00014-00 Actor: Edgar Daniel Bohórquez Enciso Y Otros. Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

ley 130 de 1994, pero no la modifican, ni reforman pues son solo disposiciones que permiten su cabal ejecución. Este artículo 9 es de aquellos de contenido imperativo, y por lo mismo, no requiere reglamentación por parte del Gobierno para su aplicación, sino su ejecución y aplicación por parte de la autoridad electoral, para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió los actos señalados en la demanda, adecuando sus procesos y procedimientos internos para permitir la eficacia y eficiencia del mandato superior.

Resulta difícil para la entidad demandada realizar su tarea de revisión de firmas con las que se inscriben los candidatos apoyados popularmente, sin que prevea un mecanismo que determine las condiciones técnicas y logísticas para la ejecución de tal actividad. Las resoluciones demandadas pasan a ser entonces, un llano instrumento para el cumplimiento efectivo de la ley sustancial.

Como se ha reiterado, esta facultad de regulación, no significa que la Registraduría Nacional del Estado Civil haya usurpado funciones presidenciales de tipo reglamentario, pues esta aplicación directa de la ley conlleva el ejercicio de la capacidad dispositiva de carácter técnico administrativo, que por la naturaleza de la entidad demandada le es propia.

Entonces, se insiste, la Registraduría Nacional del Estado Civil atendiendo las consideraciones de la sentencia del Consejo de Estado<sup>22</sup> inicialmente citada y en desarrollo de sus facultades, funciones y competencias legales, estableció, mediante los actos administrativos aquí cuestionados, el procedimiento de presentación y revisión de las firmas para la inscripción de candidatos de agrupaciones significativas de ciudadanos. Por lo tanto, el cargo formulado no prospera.

#### **SEGUNDO CARGO:**

**Falsa motivación de las Resoluciones Nos. 757 de 4 de febrero y 7541 de 25 de agosto, ambas de 2011, expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.**

---

<sup>22</sup> Sentencia del Consejo de Estado de la Sección Quinta, consejero ponente: Mauricio Torres Cuervo, de 20 de agosto de 2009 radicación 15001233100020070081301, demandante: Rafael Ernesto Vargas Aranguren, demandado: Enrique Javier Camargo Valencia.

Este cargo alegado por los demandantes, parece fundamentarse en que el Registrador Nacional del Estado Civil al aducir la competencia para proferir los actos administrativos, sin tenerla, porque ella radicaba en el Presidente de la República, incurrió en falsa motivación.

La Sala advierte que esta imputación correrá la misma suerte que el cargo anterior de falta de competencia, pues se estructura sobre la misma base: la extralimitación en sus funciones por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil al expedir las disposiciones que operativizan la inscripción de candidatos, lo cual no resulta cierto, pues los actos demandados tienen contenido exclusivamente operativo y, por ende, son el mero ejercicio de la potestad que le corresponde a quien dirige la entidad para implementar el Modelo Estándar de Control Interno, MECI. Por ello, el cargo no prospera.

### **TERCER CARGO:**

#### **Limitación ilegítima al derecho consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política.**

Respecto a este reproche, se precisa que, las resoluciones atacadas, antes que constituirse en obstáculos para que dichos movimientos políticos puedan participar en las elecciones, en realidad constituyen elementos que facilitan el goce efectivo del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además, este instrumento de intervención ciudadana, como es la inscripción de candidatos con el respaldo de firmas, fue regulado con el propósito de exigir un mínimo de requisitos que garanticen seriedad y compromiso en el proceso evitando de esta manera la concentración de intereses particulares sin verdadera identidad ideológica.

La Registraduría Nacional del Estado Civil en ejercicio de su función de organizar y vigilar las elecciones, con las resoluciones cuestionadas garantizó la participación de ciudadanos en las contiendas electorales de conformidad con el artículo 9 de la ley 130 de 1994, por cuanto dispuso la entidad para que se

realizara el proceso de manera eficaz, efectiva, rápida, seria, objetiva y con posibilidad de que se ejerzan los controles internos para evaluar tal procedimiento.

Se concluye entonces que, antes que impedimentos o restricciones a los derechos políticos consagrados en el artículo 40 constitucional, la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil procuró el mejoramiento y desarrollo relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos. Por lo tanto, el presente cargo no está llamado a prosperar.

Entonces, las acusaciones que se tildan en la demanda de falta de competencia, falsa motivación y restricción de derechos políticos frente a los artículos 1º, 2º, (aclarado con base en la modificación ordenada en el numeral 2º de la Resolución 7541) 3º, 4º, 7º y 8º de la Resolución 757 del 4 de febrero de 2011, no resultaron probadas, y de ello se puede concluir que, al no lograrse desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los textos acusados, los mismos deben permanecer incólumes.

### III. LA DECISION

Con fundamento en 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:

**Primero: DESESTIMAR** las excepciones propuestas por la parte demandada en este proceso, por no tener el carácter de tales.

**Segundo: DENEGAR** la declaratoria de nulidad de la Resolución 757 de 4 de febrero de 2011 “mediante la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos” y de la

Resolución 7541 de 25 de agosto de 2011, que modificó la primera, ambas, expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil

**Tercero:** En firme este fallo archívese el expediente.

**NOTIFIQUESE y CUMPLASE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Presidenta

**LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**