

**PÓLIZA DE SERIEDAD DE CANDIDATURA – Efectividad / JUSTICIA
CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA - Carácter rogado / CONTROL DE
LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS - Se rige por el principio de
justicia rogada**

[L]os apelantes, extrañamente, ni en la demanda contencioso-administrativa, ni en el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, controvierten la decisión administrativa consistente en hacer efectivas las cauciones constituidas por ellos como garantía de la seriedad de su postulación al concejo y alcaldía de Barranquilla (Atlántico), respectivamente. Tampoco cuestionan los argumentos planteados por el Tribunal Administrativo del Atlántico relacionados con la aplicación del Decreto 2207 de 2003 a la controversia ante su declaratoria de exequibilidad en la Sentencia C-523 de 2005, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas, proferida por la Corte Constitucional, por lo que esta Sala tampoco abordará dichos planteamientos. Es así, entonces, que esta Sala, conforme lo indicó anteriormente, carece de competencia para revisar, oficiosamente, si los actos administrativos demandados se ajustaron o no a las disposiciones legales que la autoridad administrativa esgrime como su soporte, tal y como lo hizo la primera instancia, la cual encontró que «[...] la póliza de cumplimiento exigida y hecho efectiva por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil a lo[s] accionantes, se ajustó a los preceptos constitucionales y legales vigentes al momento de la inscripción de las candidaturas a cargos de elección popular, por movimiento que no contaba con personería jurídica [...]», análisis que desbordó el marco fijado por la demanda, explicable por su confusa redacción, como confuso resultó ser el recurso de apelación que se desata y en el que se reiteran los argumentos expuestos en la demanda.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencias Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y Sección Primera, de 18 de mayo de 2004, Radicación 11001-03-28-000-2003-0026-02 (IJ-3138), C.P. Dario Quiñones Pinilla; y 2 de marzo de 2017, Radicación 08001-33-31-004-2011-00660-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 109 /
CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 263 / LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 9
/ DECRETO 2207 DE 2003 – ARTÍCULO 3 / DECRETO 2207 DE 2003 –
ARTÍCULO 6 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003 – ARTÍCULO 3 / ACTO
LEGISLATIVO 01 DE 2003 – ARTÍCULO 12 / REGLAMENTO 1 DE 2003
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – ARTÍCULO 4 / RESOLUCIÓN 1940 DE
2003 CONSEJO NACIONAL ELECTORAL – ARTÍCULO 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., dos (2) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 08001-23-31-000-2004-01582-01

Actor: OSCAR SAMUDIO FERRER Y JORGE AUGUSTO SAMUDIO FERRER

Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las resoluciones 068 y 069 de 20 de abril de 2004 y 142 y 143 de 25 de junio 2004, expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 25 de junio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por los señores Jorge Samudio Ferrer y Oscar Samudio Ferrer en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

1.- ANTECEDENTES

1.- La demanda¹

1.1.- Las pretensiones formuladas por los demandantes

Los ciudadanos Oscar Samudio Ferrer² y Jorge Augusto Samudio Ferrer, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitaron la nulidad de las resoluciones 068³ y 069⁴ de 20 de abril de 2004, así como de las resoluciones 142⁵ y 143⁶ de 25 de junio de 2004, expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de las cuales se ordenó hacer

¹La demanda inicialmente formulada (fol. 2-12, cuaderno principal). Mediante providencia del 6 de julio de 2005, el Tribunal Administrativo de Atlántico ordenó que en el término de 5 días se corrigiera la demanda (fol. 63-64, cuaderno principal). A través del memorial de 15 de julio de 2005, la parte demandante procedió a aclarar la demanda (fol. 69-74, cuaderno principal), la cual fue finalmente admitida mediante providencia del 10 de agosto de 2005 emanada de la mencionada corporación judicial (fol. 111- 113, cuaderno principal).

² Obra en causa propia e igualmente como apoderado judicial de Jorge Augusto Samudio Ferrer (Fol. 2, cuaderno principal).

³ «Por la cual se hace exigible una póliza de cumplimiento».

⁴ «Por la cual se hace exigible una póliza de cumplimiento».

⁵ «Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el doctor OSCAR SAMUDIO FERRER contra la Resolución No. 068 de Abril 20 de 2004».

⁶ «Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el doctor JORGE AUGUSTO SAMUDIO FERRER contra la Resolución No. 069 de Abril 20 de 2004».

efectivas las pólizas de cumplimiento que garantizaban la seriedad de la inscripción de candidatos al concejo y a la alcaldía de Barranquilla por el «Movimiento Independiente Barranquilla Atlántico Colombia».

Solicitaron, como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos y a título de restablecimiento del derecho, que:

«[...] se condene a la Registraduría pagar perjuicios como lucro cesante, daño emergente, materiales y morales por pérdida o provecho que dejó de reportarse a consecuencia de la ilegalidad e inconstitucionalidad de la aplicación de una norma irretroactiva que violó la interpretación de la Ley Artículo 1.613, 1.614, 25, 26, 27, 31 y 32 del Código Civil y Artículo de la Constitución Nacional violándose el debido proceso y el derecho de defensa [...]»

1.2.- Hechos de la demanda

La Sala procederá, como lo hizo igualmente el Tribunal Administrativo del Atlántico, a transcribir los hechos que fundamentan la demanda tal y como fueron planteados por los demandantes, en atención a la falta de claridad que se muestra el relato de los mismos.

Los demandantes, en el escrito que reposa del folio 2 al 12 del cuaderno principal, narran los hechos sustento de las pretensiones en la siguiente forma:

«[...] HECHOS [...] a) Manifiesto que el trámite para reconocimiento de personería jurídica fue por el Art. 9 de la Ley 130 del 1994, razón por la cual, el Movimiento Independiente Barranquilla Atlántico Colombia (MIBAC), reseña esta ley 130 del 1994 Art. 9: [...] y de confirmar el Art. 3° de la ley 130 (sic) de 1994 requisitos para reconocimiento personería jurídica, llenamos todos los requisitos. [...] b) Solicitud presentada por el movimiento. [...] c) Copia de los estatutos. [...] d) Presentamos cincuenta mil firmas. [...] e) Presentamos documento con la plataforma Política (sic) del movimiento, expresando su filosofía, y principios (sic) [...] Fue así como el día 18 de mayo de 2000, formamos la Junta Directiva, estatutos y demás requisitos reseñados aquí y con todos estos documentos, los presentamos al consejo electoral (sic) en Bogotá mediante DGE – 1943 de junio 7 de 2002, y mediante ss515 del 2002,

Septiembre 2 de 2002 con resolución 0369 del 25 de mayo de 2000, dado por el Consejo Electoral y basado en el decreto ley 130 (sic) de 1994, nos entregaron 3000 formularios debidamente foliados para recolectar las 50.000 firmas, que fueron presentadas ante consejo Electoral (sic) Dra. MARÍA VICTORIA PÉREZ ARROYAVE, así quiero aclarar que el movimiento tomó los lineamientos de la ley 130 de 1994 (sic), por lo cual presentamos las 50.000 firmas de conformidad a los Arts. (sic) 107 y 108 de la Constitución Nacional, por lo tanto el movimiento tenía – tiene un derecho adquirido que fue violado por el Decreto 5 de Agosto de 2003, en el cual se reconocía la Personería Jurídica obteniendo una curul en las elecciones del 26 de Octubre de 2003, reitero que el movimiento llenó los requisitos de las 50.000 firmas y se nos violó un derecho adquirido por la ley anterior de los Arts. 107 de la Constitución Nacional y la resolución acto legislativo 01 de julio de 2003 del 5 de agosto de 2003, reformó los requisitos violados el debido proceso Art. 29 de la Constitución Nacional (sic) y el principio de Favorabilidad (sic) de la ley (teniendo en cuenta que llenamos lo requisitos (sic) de la ley 130 de 1994). [...] Así mismo quiero reseñar que fui notificado personalmente en la oficina de la Registraduría el día 27 de enero de 2004 que interpuse el recurso de reposición dentro del término legal del movimiento y en causa propia interpuse el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la resolución No. 142 del 25 de Junio de 2004, que confirmó la resolución No. 068 del 202 de abril de 2004 (sic), no resolvió el incidente de nulidad por falta de competencia, ya que para sancionar es el competente el consejo electoral (sic), y no la Registraduría del Estado Civil; y para tal efecto, el movimiento cumplió con la seriedad presentando la caución del 26 de octubre de 2003 al 26 de abril de 2004, por lo que la caducidad N° 3C por la incapacidad financiera, hasta el punto hicimos un esfuerzo para participar en la democracia en los mecanismos de los Arts. 106, 107, 108 de la constitución Nacional (sic) que por el acto legislativo 01 de 2003, modificó los Arts. 107, 108, 109, 111, 112, 125, 160, 179 N° 8, 258, 263, 264, 266, 299, inciso 1°; adiciono el Art. 306 e incorporación del Art. 263A de la Constitución, no tenemos más recursos que nuestra capacidad para seguir batallando en los parámetros de ley y de las oportunidades que nos da la democracia. [...] Para el caso del umbral señala el Dto acto legislativo (sic) 01 de 2003, 25 de julio de 2003, el Art. 4° señala que el umbral será el 5% de los votos válidos. Este decreto no dio tiempo de reflexionar para refutarse a tiempo, ya que, de Julio a agosto se llevan más de dos resoluciones que cortó nuestra esperanza de que el movimiento prosperara. Para la caución hicimos de tripa corazón acabamos con los ahorros universitarios de nuestros hijos, existe embargo por parte de COLMENA por mora en el pago de un crédito hipotecario que existe en el Juzgado 14 Civil del Circuito de Barranquilla, por lo tanto, actuando en causa propia y en representación del movimiento MIBAC y del el Dr. JORGE SAMUDIO F, mediante poder me otorga para que ejerza la revocatoria contra las resoluciones 142 de 25 de junio de 2004, con notificación personal 26 de julio de 2004 y resolución 068 del 20 de abril de 2004 [...]»

Los demandantes, posteriormente y en cumplimiento de la orden proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico para que procedieran a corregir la demanda⁷, narraron los hechos sustento de sus pretensiones⁸, así:

«[...] 1°.- Como reitero, tanto JORGE A. SAMUDIO FERRER, candidato a la Alcaldía de Barranquilla y OSCAR SAMUDIO FERRER, candidato al Concejo de Barranquilla, por el Movimiento Independiente llamado (MIBAC), utilizando nuestra Constitución y la libre democracia y con fundamento a la Ley 130 de 1994, Artículo 3, 107 y 108 de la Constitución Nacional, llenamos los requisitos señalados en ésta norma como era: [...] Señala el Decreto Ley que para adquirir la personería jurídica se tenía que llenar los siguientes requisitos: [...] a) Solicitud que hicimos presentado por el Movimiento ante el Consejo Nacional Electoral – Bogotá. [...] b) Copia de los estatutos del Movimiento. [...] c) Recolectamos 50.000 firmas exigidas por esta Ley 130/94 y con los Arts. 107, 108 de la Constitución Nacional. (sic) [...] d) Presentamos plataforma política del movimiento (con su filosofía), lo hicimos en apoyo a la Ley 130/94 y el Artículo 3° y Artículos 107 y 108 (sic) de la Constitución Nacional [...] e) El día 18 de mayo de 2000, conformamos la Junta Directiva del Movimiento [...] 2° Así mismo presentamos solicitud para el reconocimiento de la Personería al Consejo Nacional Electoral de Bogotá, donde nos dio respuesta enviándonos al Movimiento DGE-1943 de Junio 7/02 y mediante SS-515/02, Sept. /2. (sic) nos envían resolución No. 0369 de fecha Mayo 25/00, dado por el Consejo Nacional Electoral de Bogotá y basado en la Ley 130/94 y Art. 107 y 108 de la Constitución Nacional, entregaron al Movimiento 3.000 formularios debidamente foliados, para la recolección de las 50.000 firmas que una vez recolectadas fueron presentadas ante el Consejo Nacional Electoral [...] La Dra. MARÍA VICTORIA PÉREZ ARROYABE, quiero aclarar que el Movimiento (MIBAC) tomó los lineamientos de la Ley 130/94, y los Artículo 107 y 108 de la Constitución Nacional por lo cual presentamos las 50.000 firmas para obtener la personería jurídica que tenía como postulado los Artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional el cual adquirimos un derecho con la Ley anterior. [...]».

1.3.- Normas violadas

El demandante consideró que los actos demandados transgredieron las siguientes normas:

⁷ Mediante providencia del 6 de julio de 2005, el Tribunal Administrativo de Atlántico ordenó que en el término de 5 días se corrigiera la demanda (fol. 63-64, cuaderno principal).

⁸ A través del memorial de 15 de julio de 2005, la parte demandante procedió a aclarar la demanda (fol. 69-74, cuaderno principal).

«[...] La Ley 130/94, Artículo 3, y los Artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional, fueron violados, y reformados inconstitucionalmente mediante el decreto Legislativo No. 01/03 del 25 de Junio (sic), Decreto 2707 del 5 de Agosto de 2003, Decreto 4150 del 7 de Julio (sic) de 2003, violaron derechos adquiridos por la Ley 130/94, Artículo 3°. y Artículo 107 y 108 de la Constitución. [...] Quiero aclarar que estos decretos se encontraban en el Referendo, me refiero a los decretos que reformaron la Ley 130/94 y los Arts. 107 y 108 de la Constitución Nacional que obligaron al Movimiento a participar antes de 2 o 3 meses de las elecciones del 26 de Octubre de 2003, pagando la póliza de cumplimiento por la seriedad del Movimiento, o sino, (sic) nos sancionaban al Movimiento si nos retiráramos, obligándonos a cumplir con el pago de la póliza [...] Los decretos en referencia violaron el Artículo 29 de la Constitución Nacional como es el debido proceso y el derecho de defensa ya que los decretos ley que reformaron los Artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional no llenó las expectativas de la formalidad de el pueblo (sic), no aprobó la reforma de estos Arts. pero hay antecedentes que el Señor Presidente reformó la Constitución en sus Arts. 107 y 108 que va contra los (sic) intereses de los movimientos pequeños que queríamos participar democráticamente en las elecciones electorales a corporaciones públicas, la irretroactividad de la Ley tiene principio de imperio Constitucional y no puede una ley violar derechos adquiridos por otra ley anterior, la Ley más benigna debe triunfar ante el conflicto, además las resoluciones números 142 y 143 del 25 de Junio de 2004 (sic) de la Registraduría que sancionó el Movimiento hacer efectivo las pólizas Nos (sic) 0508835 y 0508815, de CONDOR (sic), S.A., de fecha 20 de Abril de 2004 y las resoluciones nros. 068 y 069 del 20 de Abril de 2004 que impuso cumplir las pólizas en referencia, son inconstitucionales e ilegales que viola el imperio de la Constitución por las consideraciones anotadas [...]»

1.4.- El concepto de la violación

La parte demandante consideró que los actos administrativos enjuiciados transgredieron las normas enunciadas anteriormente por cuanto:

«[...] Con las Resoluciones Nos. 068 y 069 de Abril 20/04 y las Resoluciones 142, 143 del 25 de Junio de 2004, que impuso y confirmó el pago de las pólizas Nros. 058835 y 0508815 de CONDOR S.A. son inconstitucionales e ilegales, que violan el debido proceso y el derecho de defensa, violan ley anterior que confirió derecho, ya que los arts. 107 y 108 de la Constitución Nacional nos brindaba democráticamente la participación en las elecciones con la recolección de las 50.000 firmas, violándose flagrantemente la Constitución Nacional, Decreto 2707/ del 5 Agosto de 2003, el 4150 del 7 de Julio de 2003, violan los arts. 107 y 108 de la Constitución Nacional, así mismo el art. 29 del mismo Estatuto. [...] Son injustas e ilegales en razón que violaron derechos adquiridos por la Ley 130/94, Artículo 3° y Artículo 107 y 108 de la

Constitución Nacional que fueron desconocidos por las resoluciones que impusieron sancionar (sic) las pólizas de CONDOR, S.A. a favor de la Registraduría Nacional del Estado Civil [...]».

2.- La contestación de la demanda por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil⁹

En la oportunidad procesal correspondiente, la Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la demanda.

2.1.- La entidad demandada relató los hechos objeto de controversia en la presente acción de nulidad indicando, para el caso del señor Oscar Samudio Ferrer, que el movimiento independiente denominado «Movimiento Independiente Barranquilla Atlántico Colombia - MIBAC» inscribió una lista para la elección de los concejales de Barranquilla (Atlántico), la que fue encabezada precisamente por el demandante, **señor Oscar Samudio Ferrer.**

El señor Oscar Samudio Ferrer, como titular de la lista y de conformidad con el artículo 9 de la Ley 130 de 23 de marzo de 1994¹⁰, **prestó la correspondiente caución mediante la póliza de cumplimiento 0508835 expedida por la aseguradora Cóndor S.A.,** por la suma de \$49.800.000 a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Realizadas las elecciones del 26 de octubre de 2004, la lista inscrita y encabezada por el señor Oscar Samudio Ferrer, obtuvo 384 votos, esto es, no obtuvo la votación requerida para tener derecho a la reposición de votos, de acuerdo con los artículos 263 de la Carta Política y 6 del Decreto 2207 de agosto 5 de 2003¹¹, **por cuanto el umbral obtenido para el concejo de Barranquilla correspondiente a esa elección fue de 6.285 votos.**

⁹ Folios 123-128, cuaderno principal.

¹⁰ «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».

¹¹ «Por medio del cual se desarrolla el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003, en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales».

La Registraduría Nacional del Estado Civil, en su condición de Representante Legal del Fondo Rotatorio de esa institución, conforme a lo anterior y siguiendo el artículo 9 de la Ley 130, hizo efectiva la póliza de cumplimiento referenciada, **mediante la Resolución 068 de 2004.**

El actor, mediante escrito de 3 de mayo de 2004, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación y, además, en escrito separado, presentó incidente de nulidad. **La demandada, a través de la Resolución 142 de 2004, resolvió dicho recurso y confirmó en todas sus partes la resolución impugnada** y se abstuvo de pronunciarse sobre la solicitud de nulidad.

La autoridad administrativa agrega que, a la fecha en que se dio contestación a la demanda, no se había cancelado la totalidad de la caución, lo cual fue ordenado en las resoluciones 068 y 142 de 2004.

2.2.- En relación con el señor **Jorge Augusto Samudio Ferrer**, manifiesta que se inscribió como candidato a la alcaldía de Barranquilla (Atlántico) para las elecciones a realizarse el 26 de octubre de 2004. Para el efecto y siguiendo el artículo 9 de la Ley 130, **el señor Jorge Augusto Samudio Ferrer prestó caución mediante la póliza de cumplimiento 0508815 expedida por la aseguradora Cóndor S.A.**, por la suma de \$49.800.00 a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Realizadas las elecciones el 26 de octubre de 2004, el señor Jorge Augusto Samudio Ferrer obtuvo 1.397 votos, lo que indica, de acuerdo con los artículos 263 de la Carta Política y 6 del Decreto 2207 de 2003, que no obtuvo la votación requerida para tener derecho a la reposición en tanto que para las elecciones a cargos uninominales, tendrían derecho a financiación el ganador y los candidatos que superaran el 50% del total de votos válidos obtenidos por el ganador de dicha elección, esto es, quienes obtuvieran más de 48.521 votos (50%).

Así las cosas, **mediante la Resolución 069 de 2004**, la cual siguió los lineamientos del artículo 9 de la Ley 130, la Registraduría Nacional del Estado

Civil hizo exigible la póliza de cumplimiento 0508815 expedida por la aseguradora Cándor S.A.

El señor Samudio Ferrer presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de dicho acto administrativo y además, en escrito independiente, formuló incidente de nulidad. **La Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la Resolución 143 de 2004, resolvió el citado recurso y confirmó en su integridad la Resolución 069 de 2004** y se abstuvo de pronunciarse sobre la solicitud de nulidad.

La autoridad administrativa agrega que, a la fecha en que da contestación a la demanda, no se ha cancelado la totalidad de la caución, lo cual fue ordenado en las resoluciones 069 y 143 de 2004.

2.3.- Posteriormente esgrimió las «[...] RAZONES DE HECHO Y DERECHO DE LA DEFENSA [...]» afirmando que los cargos formulados en contra de los actos administrativos carecen de fundamento, por cuanto:

«[...] 1. Los doctores OSCAR SAMUDIO FERRER Y JORGE SAMUDIO FERRER, al momento de inscribir sus candidaturas al Concejo Municipal de Barranquilla y a la Alcaldía de la misma ciudad respectivamente, otorgaron a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil las Pólizas de cumplimiento No. 0508835 y 0508815 (sic) de CÓNDOR S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES. El objeto de tales pólizas era el de garantizar la seriedad de la inscripción como candidatos independientes. [...] De este modo, por medio de los actos de inscripción de las candidaturas, los doctores OSCAR SAMUDIO FERRER y JORGE SAMUDIO FERRER se sometieron a la legislación electoral aplicable a las elecciones para las que se inscribieron, esto es, las elecciones realizadas el 26 de octubre de 2003, y por ende facultaron al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil para hacer efectiva la póliza en caso del cumplimiento de los parámetros establecidos por la legislación electoral a la cual voluntariamente se sometieron, esto es, NO obtener la votación mínima requerida en el Artículo 6 del Decreto 2207 de 2003, para tener derecho a la reposición de votos, conforme lo ordena el Artículo 9 de la Ley 130 de 1994. [...] 2. A la fecha de inscripción de las listas (julio 29 y agosto 4 de 2003) el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC no contaba con personería jurídica, razón por la cual se presentaron más de 50.000

firmas y caución para la legalización de las inscripciones. [...] Por lo tanto es improcedente la afirmación de los accionantes, lo cual apunta a señalar que la simple radicación de la solicitud de reconocimiento de personería jurídica constituye un derecho adquirido. Sumando a lo anterior no es viable la aplicación del principio de “favorabilidad” para efectos de determinar si un movimiento cumple o no con los requisitos necesarios para el reconocimiento de personería jurídica por parte del Consejo Nacional Electoral. [...] 3. El Consejo Nacional Electoral en la Resolución No. 1940 de 2003, publicado en el Diario Oficial No. 45.174 del 30 de abril de 2003, determinó el valor de las cauciones que deben aportar los candidatos independientes para el año 2003. Para el caso de candidatos a Concejos y Alcaldías el artículo 2 de la Resolución citada, establece: (se cita el literal b) [...] En atención a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 el Consejo Nacional Electoral estableció como requisito para la inscripción de candidatos independientes la presentación de la póliza por la cuantía antes indicada: (se cita el artículo 4) [...] En cumplimiento de los requisitos establecidos por la Resolución No. 1940 de 2003, los doctores OSCAR SAMUDIO FERRER y JORGE SAMUDIO FERRER aportaron las pólizas de cumplimiento, cuya efectividad se materializó por medio de las Resoluciones 068 y 069 de 2004, las cuales declararon la realización del riesgo asegurado. Estas Resoluciones fueron proferidas por el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado, entidad beneficiaria del seguro, en concordancia con los lineamientos establecidos por el supremo órgano de la Organización Electoral [...] En conclusión, los actos demandados por los accionantes, se ajustaron a la legalidad, ya que era deber de la administración contabilizar los votos obtenidos por los Doctores Samudio Ferrer, y como éstos no obtuvieron el número de votos requeridos, se cumplió el supuesto fáctico contenido en la Resolución en cita para la exigibilidad de la póliza. [...]»

3.- La sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico¹²

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia del 25 de junio de 2008, denegó las súplicas de la demanda.

Luego de hacer referencia al contenido de los artículos 107, 108, 109 y 263¹³ de la Carta Política; y 6 del Decreto 2207 de 2003, manifestó que:

¹² Folios 198-211, cuaderno principal

¹³ Modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003.

«[...] Es decir, que los señores Jorge Samudio Ferrer y Oscar Samudio Ferrer debían, en el caso del primero, superar el 50% del total de votos válidos obtenidos por el ganador de la elección y en el caso del segundo, superar el 50% del cociente electoral (sic) obtenido para el Concejo de Barranquilla, por cuanto fueron candidatos a la Alcaldía y al Concejo de Barranquilla, respectivamente. [...]»

Posteriormente citó el artículo 9 de la Ley 130, para resaltar que:

«[...] Ello significa que los candidatos inscritos por partidos o movimientos políticos, sin personería jurídica legalmente reconocida, deberán avalar la seriedad de su aspiración, con el otorgamiento de una póliza de cumplimiento por el valor señalado por el Concejo Nacional Electoral, como en efecto lo hicieron los accionantes, la cual se hizo efectiva por parte del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil [...]».

Ahora bien, la autoridad judicial, frente al argumento expuesto por los demandantes consistente en que el Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003¹⁴, el Decreto 2207 de 2003 y la Resolución 4150 de julio 7 de 2003¹⁵, violaron sus derechos adquiridos consagrados en el artículo 3 de la Ley 130 y en los textos derogados de los artículos 107 y 108 de la Carta Política, destacó que:

«[...] 1°. Si bien el artículo 3 de la Ley 130 de 1994 y los antiguos textos de los artículos 107 y 108 de la Constitución, establecían unos requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica, por parte de movimientos o partidos políticos, los mismos fueron modificados por el Acto Legislativo 01 de 2003, el cual entró en vigencia a partir el 3 de Julio (sic) de la misma anualidad, (Diario Oficial No. 45237), fecha en la cual al Movimiento MIBAC no se le había reconocido la personería jurídica [...] **2° La solicitud de reconocimiento de personería jurídica por parte del Movimiento MIBAC, per se, no otorga automáticamente la misma; en autos no aparece acreditado que el Consejo Nacional Electoral antes del proceso de inscripción de candidaturas le hubiese reconocido personería jurídica al movimiento referido. Tampoco se encuentra acreditado que, con antelación al proceso electoral realizado el 26 de octubre de 2003, el movimiento MIBAC hubiese deprecado al Consejo Nacional Electoral el reconocimiento de personería jurídica con arreglo al artículo 3 de la Ley 130 de 1994 y que se le haya**

¹⁴ «Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones».

¹⁵ «Por la cual se reglamenta el régimen de transición en materia de reconocimiento y pérdida de personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, y se deroga la Resolución número 0369 de 2000».

otorgado, lo cual impide sostener que dicho movimiento tenía derechos adquiridos. [...] 3° Al haber inscrito sus candidaturas y presentar las pólizas respectivas, los accionantes conocían de antemano que las mismas (sic) se harán efectivas en caso de no alcanzar la votación exigida para cada corporación o cargo uninominal, no obstante optaron por continuar con sus aspiraciones [...].».

El Tribunal Administrativo del Atlántico subrayó, frente a la efectividad de las pólizas de cumplimiento suscritas por los demandados, que:

«[...] En el caso del señor Jorge Augusto Samudio Ferrer, quien se inscribió como candidato a la Alcaldía de Barranquilla, debía obtener o superar el 50% del total de votos válidos obtenidos por el ganador de dicha elección, para evitar que se hiciera efectiva la póliza de seriedad constituida por él. Y de acuerdo a lo manifestado por la entidad demandada, lo cual no fue controvertido por los accionantes, el señor Jorge Augusto Samudio Ferrer obtuvo un número total de votos de mil trescientos noventa y siete (1397) y el total de los obtenidos por el ganador de la elección ascendió a la suma de noventa y siete mil cuarenta y dos (97.042) sufragios, colegimos, entonces que para no hacer efectiva la póliza cumplimiento, el candidato del movimiento MIBAC, debía obtener un total de votos no inferior a cuarenta y ocho mil quinientos veintiuno (48.521) [...] Por su parte, el señor Oscar Samudio Ferrer, quien se inscribió como candidato al Concejo Distrital de Barranquilla, debía obtener o superar en número de votos el 50% del cociente (sic) electoral para la respectiva corporación, para evitar que se hiciera efectiva la póliza de seriedad constituida por él. Y de acuerdo a lo manifestado por la entidad demandada, lo cual no fue controvertido por los accionantes, la lista de candidatos de la que hacía parte el señor Oscar Augusto Samudio Ferrer obtuvo un número total de votos de trescientos ochenta y cuatro (384) y el umbral fijado para el Concejo Distrital de Barranquilla fue de seis mil doscientos ochenta y cinco (6.285) sufragios, dándose los presupuestos para el cobro de la póliza [...] En síntesis, la póliza de cumplimiento exigida y hecha efectiva por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil a lo[s] accionantes, se ajustó a los preceptos constitucionales y legales vigentes al momento de la inscripción de las candidaturas a cargos de elección popular, por movimiento que no contaba con personería jurídica [...].».

Finalmente, la autoridad judicial se refirió a la declaratoria de inexecutable del Decreto 2207 de 2003, mediante sentencia C-523 de 2005, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas, proferida por la Corte Constitucional, destacando que por regla general, la declaratoria de inexecutable tiene efectos hacia el futuro, sin perjuicio

de la facultad que tiene la misma Corporación de modular los efectos de sus sentencias.

Observa la primera instancia que para el período comprendido entre el 20 de abril y el 25 de junio de 2004, fechas dentro de las cuales se expidieron los actos administrativos demandados, no se había proferido la sentencia C-523 de 2005, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas, de la Corte Constitucional, por lo que:

«[...] como para la data en que se hicieron efectivas las pólizas de cumplimiento otorgadas por los señores Oscar y Jorge Samudio Ferrer la norma creadora de aquella estaba vigente, los efectos jurídicos producidos en virtud de su aplicación se encuentran consolidados, no pudiendo ser desconocidos so pretexto del pronunciamiento judicial posterior de la Corte Constitucional, máxime que nada se dijo respecto de sus efectos, entendiéndose por tanto que los mismos rigen hacia el futuro y en virtud del principio de legalidad y de seguridad jurídica, las situaciones jurídicas consolidadas bajo el imperio de la norma declarada inexecutable deben respetarse, dado que la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional no consideró la posibilidad de aplicar retroactivamente los efectos del fallo en comento; en otros términos, fue una declaratoria de inconstitucionalidad simple, o lo que es igual a futuro (ex mune) (sic) [...]»

4.- El recurso de apelación presentado por los demandantes, señores Oscar Samudio Ferrer y Jorge Augusto Samudio Ferrer

Los demandados, inconformes con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, presentaron recurso de apelación con el fin de que revoque dicha providencia y, en su lugar, se realicen las declaraciones y condenas solicitadas en la demanda, recurso que se transcribirá en sus apartes más importantes, pues la redacción de dicho escrito es confusa. Así, los demandantes realizaron las siguientes acusaciones en contra del fallo de primera instancia, así:

«[...] EL FALLO ES OMISIVO AL PRINCIPIO DE APLICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA PRUEBA: [...] CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN DEL FALLO [...] El fallo es omisivo (sic), en razón que no tuvo en cuenta las pruebas aportadas y hace una análisis superfluo y no de interpretación, ya que se busca con la demanda se paguen los

perjuicios restableciendo el derecho conforme arts. 67, 68 C.C. Administrativo; el fallo hace un análisis global del sistema aplicado en el acto legislativo 01/2003 que modificaron los arts. 107, 108 (sic) C.N. y Dto 130, 134/94 (sic) y se hace un análisis detallado del sistema, pero no se busca la interpretación adecuando la norma; no se aplicó el principio de legalidad ya que la norma rige para el futuro, ya que la ley es irretroactiva (sic), al menos que la ley permisiva o favorable y no se puede violar derechos adquiridos por otra norma anterior, el fenómeno de la retroactividad de la ley más favorable o más benigna, debe aplicarse aun después de que haya cesado de regir. [...] La participación democrática del movimiento MIBAC, se hizo con apoyo en los arts. 107, 108 C.N. que fueron reglamentados cuando ya el movimiento había reunido todos los requisitos, o sea que teníamos las 50.000 firmas, que eran los requisitos principales para adquirir la personería jurídica, pero dos meses antes del 26 de octubre de 2003 fue reglamentado el sistema de la ley 130, 134/94 y los arts. 107, 108 C.N vulnerando nuestros derechos, ya que realizamos un trabajo de recolección de firmas y luego el Estado por intermedio de la Registraduría y el C.N.E. negaron al MIBAC, la personería jurídica, ocasionado perjuicios morales, materiales, patrimoniales, sociales, lucro cesante y daño emergente, por lo que se busca en la demanda de nulidad y restablecimiento es la reparación de los perjuicios que están estimado en la suma de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000), incrementado con los intereses según Sentencia de la Corte de la revalorización del dinero (sic), por la pérdida del valor adquisitivo del dinero, y los intereses legales asignado por la Superintendencia Bancaria [...] OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN Y SUSTENTO: [...] El objeto del recurso de apelación es con el fin que el fallo emanado del Tribunal Administrativo se revoque: [...] Si el Tribunal no es competente en virtud al art. 241 C.N, la norma aplicada en el decreto ley 130, 134/94 fue aplicado retroactivamente un sistema que debía regir para el futuro y es como lo hizo el C.N.E. que de dos meses antes de las elecciones reglamentó el sistema que ya había concedido un derecho como fue la ley 130, 134/94 y los arts. 107, 108 C.N derribó una plataforma que se había montado con la ley en referencia, cuyo requisito principal ya lo habíamos cumplido como fue la recolección de 50.000 firmas, que económicamente el nuevo sistema derribó los derechos adquiridos que debe ser restablecidos por el C.N.E. y la Registraduría Nacional del Estado Civil, como consecuencia el recurso tiene por objeto se revoque el fallo, liquidando los perjuicios materiales, morales, sociales, patrimoniales, lucro cesante y daño emergente art. 2, 341, 231 C.C. perjuicios que los estimo en la suma de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000.00), así las cosas dentro del artículo 37 deberes del Juez – modificado 2282/89 señalados aquí, Con los reglamentos (sic) a los arts. 107 y 108 de la Constitución Nacional y los Decretos 130, 134/94; reitero no vulneraros derechos adquiridos que estaban cumpliendo sus efectos de derechos que fueron vulnerados por la ley posterior, ocasionado perjuicios (sic) de orden patrimonial, social, moral y material, cuantificado en mi demanda en la suma de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000.00). M/L. [...]».

5.- Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del agente del Ministerio Público

Mediante auto del 26 de noviembre de 2012¹⁶, el magistrado sustanciador del proceso ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos y al agente del Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto.

Solo la Registraduría Nacional del Estado Civil presentó sus alegatos de conclusión¹⁷, en los que reiteró los argumentos que ha expuesto a lo largo del proceso judicial. El agente del Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Los actos administrativos demandados

Los demandantes solicitaron la nulidad de las resoluciones 068¹⁸, 069¹⁹, 142²⁰ y 143²¹ de 2004, proferidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuyo contenido es el siguiente:

«[...] RESOLUCIÓN No. 068 DE 2.004 [...] 20 ABR 2004 [...] Por la cual se hace exigible una póliza de cumplimiento [...] Que el Gobierno Nacional, expidió el Decreto Número 2207 del 05 de agosto de 2003, por el cual desarrolla el Artículo 3° del Acto Legislativo Número 01 del mismo año, en lo concerniente a las elecciones Departamentales y Municipales, determinando el porcentaje de votación que deberá obtenerse para tener derecho a la financiación de las campañas [...] Que el art. 6° del decreto en mención, dispuso que “Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, tendrá derecho a financiación aquellas listas que hayan obtenido curul” [...] Que la Ley 130 de 1994 en su artículo 9°, inciso 4°, prevé que los candidatos o listas no inscritos

¹⁶ Folio 8, cuaderno Consejo de Estado.

¹⁷ Folio 10-12, cuaderno Consejo de Estado.

¹⁸ «Por la cual se hace exigible una póliza de cumplimiento».

¹⁹ «Por la cual se hace exigible una póliza de cumplimiento».

²⁰ «Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el doctor OSCAR SAMUDIO FERRER contra la Resolución No. 068 de Abril 20 de 2004».

²¹ «Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el doctor JORGE AUGUSTO SAMUDIO FERRER contra la Resolución No. 069 de Abril 20 de 2004».

por partidos o 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 y que esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de gastos de la campaña [...] Que el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA, por medio del señor OSCAR SAMUDIO FERRER, identificado con cédula de ciudadanía No 7.469.231, en cumplimiento a lo estipulado en el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, prestó como caución para la inscripción a la candidatura para el Concejo Municipal de Barranquilla Atlántico, póliza de cumplimiento No 0508835 expedida por CÓNDOR S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES por un valor de CUARENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$49.800.000.00) a favor del FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL [...] Que la Dirección de Gestión Electoral, con fecha 25 de marzo de 2004, certifica que el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA MIBAC, participaron en las elecciones del 26 de octubre de 2003, con lista para el Concejo Municipal de Barranquilla, obteniendo TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO (384) votos [...] Que el Umbral obtenido para el Concejo Municipal de Barranquilla conforme a la certificación expedida por la Dirección de Gestión Electoral, fue de SEIS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO (6.285) votos [...] Que la garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtienen la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de conformidad con lo previsto en la ley 130 de 1994 (sic) [...] Que conforme a las anteriores consideraciones se dan los presupuestos de orden legal para hacer efectiva válidamente la póliza de cumplimiento No 0508835 que ampara el riesgo del MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA MIBAC garantizando la seriedad de la inscripción de la lista al Concejo Municipal [...] RESUELVE: [...] ARTÍCULO PRIMERO.- Hacer efectiva la póliza de cumplimiento No 0508835 de CÓNDOR S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES, por un valor CUARENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$49.800.000.00) constituida por el señor OSCAR SAMUDIO FERRER, identificado con la cédula de ciudadanía No 7.469.231 a favor del FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, garantizando la candidatura al concejo municipal de Barranquilla por el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA MIBAC, por no haber obtenido el número de votos determinados en las disposiciones mencionadas en la parte motiva de esta resolución [...]».

«[...] RESOLUCIÓN No. 142 de 2004 [...] (25 JUN 2004) [...] Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el doctor OSCAR SAMUDIO FERRER contra la Resolución No. 068 de Abril 20 de 2004 [...] V. CONSIDERACIONES [...] RECURSO DE REPOSICIÓN.- [...] Los argumentos formulados por el recurrente carecen de fundamento legal conforme a continuación se analiza [...] Afirma el recurrente que con anterioridad a la fecha de inscripción de la lista del MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC al Concejo Municipal de Barranquilla – Atlántico, el representante legal del movimiento había radicado ante el Consejo Nacional Electoral solicitud de reconocimiento de personería

jurídica con fundamento en los postulados de los Arts. 107 y 108 (sic) de la Constitución Política y 7 de la Ley 130 de 1994, habiendo adquirido el derecho a que se le reconociera la personería jurídica a su movimiento [...] Al respecto se considera que la situación relacionada con el reconocimiento de personería jurídica al MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC, es de competencia exclusiva del Consejo Nacional Electoral, Corporación a la que le corresponde definir si los directivos del movimiento cumplieron los requisitos legales establecidos para el efecto, tema que no es materia de estudio en este pronunciamiento [...] Es preciso advertir que, el recurrente, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva del MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC, según consta en el Acta de la Asamblea General para la Constitución de la Junta Directiva de MIBAC correspondiente a la reunión realizada el 18 de mayo de 2002, al momento de diligenciar el Acta de Solicitud de Inscripción y Constancia de Aceptación de Lista de Candidatos – Formulario E-6, voluntariamente aceptó las condiciones establecidas por la Registraduría Nacional de[] Estado Civil, conforme a nuestra Constitución Política y a la ley, para la inscripción de candidatos independientes, esto es, presentación de más de 50.000 firmas que avalen la inscripción y constitución de caución a favor del FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL [...] Queda claro que para la fecha de inscripción de lista (Agosto 4 de 2003), los inscriptores eran concientes (sic) de que el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC no tenía personería jurídica, motivo por el cual presentaron más de 50.000 firmas y Caución (sic) para la legalización de la inscripción; tal como consta en el Acta de Solicitud de Inscripción y Constancia de Aceptación de Candidatos o Formulario E-6, suscrito por el señor OSCAR SAMUDIO FERRER en señal de aceptación de su inscripción como “CABEZA DE LISTA” [...] La simple radicación de la solicitud de reconocimiento de personería jurídica de un movimiento o partido político ante el Consejo Nacional Electoral NO constituye un derecho adquirido, se trata simplemente de una mera expectativa que sólo se materializará en el evento en que la petición sea atendida favorablemente. [...] El Acto Legislativo No. 1 de 2003 modificó los Arts. 107, 108, 109, 111, 112, 125, 160, 161, 179 numeral 8, 258, 263, 264, 266, 299 inciso 1°, adicionó el Art. 306 e incluyó un artículo adicional, el 263 A, a la Constitución Política. En consecuencia, las normas que contradigan el nuevo articulado se entienden derogadas tácitamente y aquellas que no le sean incompatibles o contradictorias conservarán su vigencia y fuerza legal, en aplicación del principio general de derecho consagrado por el Art. 9 de la Ley 153 de 1887. [...] De esta manera se concluye que para las elecciones departamentales y municipales realizadas el 26 de octubre de 2003, estaba vigente y gozaba de pleno rigor normativo el Acto Legislativo No. 1 de 2003, promulgado el 3 de julio de 2003, reformativo de los Arts. 108 y 109 de la Constitución Política, el que ordenó el cambio en las reglas de juego aplicables para la obtención de la financiación estatal de las campañas electorales [...] Es así que para la fecha de inscripción de la lista al Concejo Municipal de Barranquilla – Atlántico por el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC, los candidatos inscritos estaban obligados a garantizar la seriedad de las inscripción mediante el otorgamiento a favor del Fondo Rotatorio de la

Registraduría Nacional del Estado Civil de una póliza de cumplimiento que se haría efectiva, como en efecto se hizo, por la no obtención de la votación mínima requerida para acceder a la reposición de votos. [...] En cuanto a la reposición de votos, a ésta tuvieron derechos las listas que alcanzaron la votación indicada en la normatividad vigente en la fecha de la elección, para el caso en estudio: Octubre 26 de 2003, esto es, el Art. 263 de la Constitución Nacional modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 2003 y el Art. 6° de [l] Decreto 2207 de 2003 [...] En consecuencia las listas que no obtuvieron una votación igual o superior al 50% del cuociente (sic) electoral correspondiente a la votación de Concejo de Barranquilla – Atlántico NO tendrán derecho a la reposición de votos y, en el caso de las listas inscritas SIN el aval de un partido o movimiento político, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional de [l] Estado Civil deberá hacerles exigible la póliza otorgada para garantizar la seriedad de la inscripción [...] VI. RESUELVE [...] ARTÍCULO PRIMERO.- CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución No. 068 del 20 de abril de 2004, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente [...]

«[...] RESOLUCIÓN No. 069 DE 2.004 [...] 20 ABR 2004 [...] Por la cual se hace exigible una póliza de cumplimiento [...] Que el Gobierno Nacional, expidió el Decreto Número 2207 del 05 de agosto de 2003, por el cual desarrolla el Artículo 3° del Acto Legislativo Número 01 del mismo año, en lo concerniente a las elecciones Departamentales y Municipales, determinando el porcentaje de votación que deberá obtenerse para tener derecho a la financiación de las campañas [...] Que el art. 6° del decreto en mención, dispuso que “Para cargos uninominales, tendrán derecho a financiación el candidato ganador y los candidatos que hubiesen superado el 50% del total de votos válidos obtenidos por el ganador de dicha elección” [...] Que la Ley 130 de 1994 en su artículo 9°, inciso 4°, prevé que los candidatos o listas no inscritos por partidos o 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 y que esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de gastos de la campaña [...] Que el señor JORGE R. SAMUDIO HOYOS (sic), identificado con cédula de ciudadanía No 72.001.372, en cumplimiento a lo estipulado en el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, prestó como caución para la inscripción de la candidatura a la alcaldía de la ciudad de Barranquilla del señor JORGE AUGUSTO ZAMUDIO FERRER, póliza de cumplimiento No 0508815 expedido por CÓNDOR S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES por un valor de CUARENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$49.800.000.00) a favor del FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL [...] Que la Dirección de Gestión Electoral, con fecha 17 de marzo de 2004, certifica que el ciudadano JORGE AUGUSTO SAMUDIO FERRER, participó en las elecciones del 26 de octubre de 2003, como candidato a la Alcaldía de Barranquilla Atlántico, obteniendo MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE (1.397) votos. [...] Que los votos válidos obtenidos para la Alcaldía de Barranquilla conforme a la certificación expedida por la Dirección de Gestión Electoral, fueron de NOVENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y DOS (97.042) votos y el 50% de estos son CUARENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS VEINTIUNO (48.521) votos [...] Que la garantía sea hará

efectiva si el candidato o la lista de candidatos obtienen la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de conformidad con lo previsto (sic) en la ley (sic) 130 de 1994 [...] Que conforme a las anteriores consideraciones se dan los presupuestos de orden legal para hacer efectiva válidamente la póliza de cumplimiento No 0508815 que ampara el riesgo del señor JORGE AUGUSTO SAMUDIO FERRER, garantizando la seriedad de la inscripción de su candidatura [...] RESUELVE [...] ARTÍCULO PRIMERO.- Hacer efectiva la póliza de cumplimiento No 0508815 de CÓNDROR S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES, por un valor CUARENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCINETOS MIL PESOS M/CTE (\$49.800.000.00) constituida por el señor JORGE R. SAMUDIO HOYOS, identificado con cédula de ciudadanía No 72.001.372 a favor del FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, por no haber obtenido el número de votos determinados en las disposiciones mencionadas en la parte motiva de esta (sic) resolución [...].».

«[...] RESOLUCIÓN No. 143 de 2004 [...] (25 JUN 2004) [...] Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el doctor JORGE AUGUSTO SAMUDIO FERRER contra la Resolución No. 069 de Abril 20 de 2004 [...] V. CONSIDERACIONES [...] RECURSO DE REPOSICIÓN.- [...] Los argumentos formulados por el recurrente carecen de fundamento legal conforme a continuación se analiza [...] Afirma el recurrente que con anterioridad a la fecha de inscripción de su candidatura a la Alcaldía de Barranquilla – Atlántico por el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC, el representante legal del movimiento había radicado ante el Consejo Nacional Electoral solicitud de reconocimiento de personería jurídica con fundamento en los postulados de los Arts. 107 y 108 (sic) de la Constitución Política y 7 de la Ley 130 de 1994, habiendo adquirido el derecho a que se le reconociera la personería jurídica a su movimiento [...] Al respecto se considera que la situación relacionada con el reconocimiento de personería jurídica al MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC, es de competencia exclusiva del Consejo Nacional Electoral, Corporación a la que le corresponde definir si los directivos del movimiento cumplieron los requisitos legales establecidos para el efecto, tema que no es materia de estudio en este pronunciamiento [...] Es preciso advertir que el candidato JORGE AUGUSTO SAMUDIO FERRER, en el Acta de Solicitud de Inscripción y Constancia de Aceptación de Lista de Candidatos – Formulario E-6 voluntariamente aceptó las condiciones establecidas por la Registraduría Nacional de Estado Civil, conforme a nuestra Constitución Política y a la ley, para la inscripción de candidatos independientes, esto es, la presentación de más de 50.000 firmas que avalaran su inscripción y la constitución de una caución a favor del FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL [...] Queda claro que para la fecha de su inscripción (Julio 29 de 2003), el recurrente era conciente (sic) de que el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC no tenía personería jurídica, motivo por el cual presentaron más de 50.000 firmas y Caución (sic) para la legalización de su inscripción. [...] La simple radicación de la solicitud de reconocimiento de personería jurídica de un movimiento o partido político ante el Consejo Nacional

Electoral NO constituye un derecho adquirido, se trata simplemente de una mera expectativa que sólo se materializará en el evento en que la petición sea atendida favorablemente. [...] El Acto Legislativo No. 1 de 2003 modificó los Arts. 107, 108, 109, 111, 112, 125, 160, 161, 179 numeral 8, 258, 263, 264, 266, 299 inciso 1°, adicionó el Art. 306 e incluyó un artículo adicional, el 263 A, a la Constitución Política. En consecuencia, las normas que contradigan el nuevo articulado se entienden derogadas tácitamente y aquellas que no le sean incompatibles o contradictorias conservarán su vigencia y fuerza legal, en aplicación del principio general de derecho consagrado por el Art. 9 de la Ley 153 de 1887. [...] De esta manera se concluye que para las elecciones departamentales y municipales realizadas el 26 de octubre de 2003, estaba vigente y gozaba de pleno rigor normativo el Acto Legislativo No. 1 de 2003, promulgado el 3 de julio de 2003, reformativo de los Arts. 108 y 109 de la Constitución Política, el que ordenó el cambio en las reglas de juego aplicables para la obtención de la financiación estatal de las campañas electorales [...] Es así que para la fecha de inscripción de la candidatura del recurrente a la Alcaldía de Barranquilla – Atlántico por el MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC, los candidatos inscritos estaban obligados a garantizar la seriedad de las inscripción mediante el otorgamiento a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil de una póliza de cumplimiento que se haría efectiva, como en efecto se hizo, por la no obtención de la votación mínima requerida para acceder a la reposición de votos. [...] En cuanto a la reposición de votos, a ésta (sic) tuvieron derechos las listas que alcanzaron la votación indicada en la normatividad vigente en la fecha de la elección, para el caso en estudio: Octubre 26 de 2003, esto es, el Art. 263 de la Constitución Nacional modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 2003 y el Art. 6° de [l] Decreto 2207 de 2003 [...] Con base en lo anterior es forzoso concluir que los candidatos inscritos a la Alcaldía de Barranquilla – Atlántico que no obtuvieron una votación igual o superior al 50% de la votación obtenida por el candidato ganador de la elección, NO tienen derecho a la reposición de votos y, en el caso de los candidatos inscritos SIN el aval de un partido o movimiento político, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional de Estado Civil deberá hacerles exigible la póliza otorgada para garantizar la seriedad de su inscripción [...] VI. RESUELVE [...] ARTÍCULO PRIMERO.- CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución No. 069 del 20 de abril de 2004, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente [...]»

2.- El problema jurídico

La Sala debe determinar, en el presente asunto, si las resoluciones 068 y 142 de 2004, así como las resoluciones 069 y 143 de 2004, proferidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, han transgredido las normas en que debieron fundarse, en particular, los artículos 107 y 108 de la Carta Política (en su redacción original) y 3 de la Ley 130 de 1994.

Puede colegirse, a pesar de la confusa redacción del recurso de apelación, que los demandantes consideran violados dichos artículos porque estiman que se les aplicó retroactivamente el Acto Legislativo 1 de 2003, el cual modificó, entre otros, los artículos 107 y 108 de la Carta Política, en la medida en que, destaca la parte demandada, el Movimiento Independiente Barranquilla Atlántico Colombia, con apoyo en los artículos 107 y 108 de la Carta Política (en su redacción original), había cumplido los requisitos para obtener la personería jurídica y, en consecuencia, existía el derecho adquirido para que la misma le fuera concedida, pese a lo cual, indica el actor, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral negaron tal reconocimiento.

3.- El análisis del problema jurídico y de los cargos formulados en el recurso de apelación

Cabe resaltar desde ya, que la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante los actos administrativos demandados, únicamente decidió hacer efectivas las pólizas de cumplimiento constituidas por los señores Oscar Samudio Ferrer y Jorge Augusto Samudio Ferrer a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para garantizar la seriedad de las candidaturas promovidas por el Movimiento Independiente Barranquilla Atlántico Colombia al concejo y a la alcaldía de Barranquilla (Atlántico).

La Registraduría Nacional del Estado Civil sustentó la decisión adoptada en las resoluciones 68 y 69 de 2004, en el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 y en los artículos 3 y 6 del Decreto 2207 de 2003, marco normativo que fue ampliado por las resoluciones 142 y 143 de 2004, las cuales adicionaron a las normas citadas, en los artículos 108 y 109 de la Constitución Política, en la forma en que fueron modificados por el Acto Legislativo 1 de 2003, en el Reglamento 1 de 25 de julio de 2003²² y en la Resolución 1940 del 21 de abril de 2003²³. Dichas normas son del siguiente tenor:

LEY 130 DE 1994

²² «Por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo No. 01 de 2003».

²³ «Por la cual se fija el valor de las cauciones y el número de firmas que deben aportar los Candidatos independientes a las Gobernaciones, Asambleas Departamentales, Alcaldías Municipales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales para el año 2003»

«[...] **ARTICULO 9º**—Designación y postulación de candidatos. **Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.**

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

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 [...]».

DECRETO 2207 DE 2003

«[...] **Artículo 3º.** *Grupos significativos de ciudadanos.* Para efectos de este decreto, se entiende por grupo significativo de ciudadanos aquel equivalente al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos o curules por proveer. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de una lista.

[...]

Artículo 6º. *Porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de las campañas.* En las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales y distritales tendrán derecho a obtener la financiación estatal **las listas que superen el porcentaje equivalente al umbral determinado en el artículo 263 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003.**

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, tendrán derecho a financiación aquellas listas que hayan obtenido curul.

Para el caso de las elecciones a cargos uninominales, tendrán derecho a financiación el ganador y los candidatos que superen el 50% del total de votos válidos obtenidos por el ganador de dicha elección. [...]».

Cabe anotar, que mediante el Decreto 2207 de 2003²⁴, el Gobierno Nacional desarrolló el artículo 3 del Acto Legislativo de 2003, en lo relativo a las elecciones departamentales y municipales, norma que modificó el artículo 109 de la Constitución Nacional, en la siguiente forma:

«[...] **Artículo 3°.** El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación. [...]».

El artículo 6 del citado Decreto 2207 estableció que en las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, solo las listas que superaran el umbral determinado en el artículo 263 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003, tendrían derecho a obtener la financiación estatal. Dicho artículo constitucional, citado en las resoluciones 142 y 143 de 2004, fijó dicho umbral en la siguiente forma:

«[...] **Artículo 12.** El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en las respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente (sic)

²⁴ Publicado en el Diario Oficial 45270 de 5 de agosto de 2003.

electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley [...]».

En relación con la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2003²⁵, las resoluciones 142 y 143 de 2004 destacan que en sentencia del 18 de mayo de 2004, Magistrado Ponente: Darío Quiñones Pinilla, la Sala Plena del Consejo de Estado²⁶ reconoció que las disposiciones constitucionales establecidas en esa reforma habían entrado en vigor desde el momento en que fueron promulgadas y regirían hacia el futuro.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en efecto, afirmó en la mencionada sentencia que:

«[...] La Constitución no señala una norma general que regule el momento en que debe entrar a regir una reforma constitucional, por lo que es lógico deducir que cada uno de los Actos Reformatorios de la Carta puede determinarlo. El artículo 380 de la Carta Política de 1991 dispuso, de un lado, la derogatoria de la Constitución vigente hasta el momento de su expedición con todas sus reformas (la de 1886), y, de otro, que la nueva Constitución regía a partir de su promulgación. Pero, esa norma no señala el momento de vigencia de los actos reformativos de la nueva Carta.

Ahora bien, el artículo 18 del Acto Legislativo número 1 de 2003 señaló con claridad que éste rige a partir de su promulgación, esto es, desde el 3 de julio de 2003, fecha en que fue publicado el acto reformativo en el Diario Oficial número 45237. **Entonces, salvo que se difiera su vigencia, las disposiciones constitucionales contenidas en esa reforma constitucional entran en vigor desde el momento en que fueran promulgadas y rigen hacia el futuro.**

En conclusión, por expresa disposición constitucional el Acto Legislativo número 1 de 2003 entró a producir efectos jurídicos a partir de su promulgación. [...]»

Ahora bien, las resoluciones 142 y 143 de 2004 dan cuenta que el Consejo Nacional Electoral expidió el Reglamento 1 de 2003 y la Resolución 1940 de 2003, en los cuales reguló lo atinente a las cauciones en la siguiente forma:

REGLAMENTO 1 DE 2003²⁷

²⁵ El citado Acto Legislativo fue publicado en el Diario Oficial 45.237 de 3 de julio de 2003.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: DARÍO QUIÑONES PINILLA. Bogotá, D. C., dieciocho (18) de mayo de dos mil cuatro (2004). Radicación número: 11001-03-28-000-2003-0026-02(IJ-3138). Actor: JOSE LUIS BERRIO CUITIVA. Demandado: ARTÍCULO 5º DE LA RESOLUCIÓN 4150 DE 2003 DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. IMPORTANCIA JURÍDICA.

²⁷ En relación con este reglamento, las resoluciones 142 y 143 de 2004 indican que «[...] El Reglamento en cita fue expedido el 25 de julio de 2003, antes de la expedición del Decreto 2207 de 2003, razón por la cual en su artículo 4º inciso 5º se refiere al texto del Art. 13 de la Ley 130 de

«[...] ARTÍCULO 4º: REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS. La inscripción de listas o de candidatos deberá realizarse ante los Delegados Departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ante los Registradores Distritales, Especiales, Municipales o Auxiliares, según el caso, previo el cumplimiento de los requisitos previstos en Ley.

Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, podrán inscribir listas para corporaciones públicas y candidatos a cargos uninominales con el Aval y los demás requisitos legales.

El orden de los candidatos dentro de las listas que se inscriban, será definido de conformidad con los estatutos internos de cada partido o movimiento político o con los acuerdos a que lleguen los integrantes de los movimientos sociales y grupos” significativos de ciudadanos.

Los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales también podrán inscribir candidatos a corporaciones públicas y cargos uninominales, en cuyo caso deberán acreditar el número de firmas señalado en el parágrafo 1º de éste artículo, que respaldarán la totalidad de la lista inscrita.

Las cauciones se harán efectivas para las listas que no alcancen la tercera parte de la votación obtenida por la última lista que se haya declarado elegida. Para los casos de los cargos uninominales, la caución se hará efectiva cuando el candidato no obtenga por lo menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos.

PARÁRAFO 1: Para efectos del inciso cuarto, la inscripción de candidatos a corporaciones públicas, el número de firmas será el equivalente al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en la correspondiente circunscripción electoral por el número de puestos por proveer. Para el caso de candidatos a Gobernaciones y Alcaldías, se exigirá un número de firmas equivalente al veinte por ciento (20%) del número de personas aptas para votar en la correspondiente circunscripción electoral.

En ningún caso, se exigirá un número superior a las cincuenta mil firmas para la inscripción de las candidaturas cargos o corporaciones.

PARÁGRAFO 2. Al inscribir una lista, se deberá declarar ante los respectivos Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil o Registradores, de manera expresa y escrita, si se opta o no por el voto preferente [...]».

RESOLUCIÓN 1940 DE 2003

1994 [...] A partir de la fecha de expedición del Decreto 2207 de 2003, que entró en vigencia en la fecha de su promulgación, esto es, el 5 de agosto de 2003, el Art. 13 de la Ley 130 de 1994 quedó modificado, entendiéndose que la caución otorgada por las listas inscritas a corporaciones públicas, diferentes al Senado de la República, sin el aval de un partido o movimiento político se hará efectiva en caso de que las listas no obtengan una votación mayor al cincuenta por ciento (50%) del cuociente (sic) electoral de la respectiva elección [...]».

«[...] Artículo 2º. Caucciones para candidatos a Concejo y Alcaldías Municipales.

a) Los candidatos a la Alcaldía y Concejo de Bogotá, D. C., deberán presentar al momento de su inscripción una póliza de seriedad por una suma equivalente en dinero a 200 salarios mínimos mensuales vigentes;

b) **Los candidatos a las Alcaldías y Concejos en los municipios con un censo electoral superior a 500.000 electores, distintos de Bogotá D. C., por una suma equivalente en dinero a 150 salarios mínimos mensuales vigentes; [...]**».

Como puede observarse del contenido de los actos administrativos y del marco normativo sustento de los mismos, la Registraduría Nacional del Estado Civil nada resolvió en relación con la concesión de la personería jurídica al Movimiento Independiente Barranquilla Atlántico Colombia. Nótese cómo en las resoluciones 142 y 143 de 2004, explícitamente la Registraduría Nacional del Estado Civil destacó que:

«[...] Al respecto se considera que la situación relacionada con el reconocimiento de personería jurídica al MOVIMIENTO INDEPENDIENTE BARRANQUILLA ATLÁNTICO COLOMBIA – MIBAC, es de competencia exclusiva del Consejo Nacional Electoral, Corporación a la que le corresponde definir si los directivos del movimiento cumplieron los requisitos legales establecidos para el efecto, tema que no es materia de estudio en este pronunciamiento [...]

La situación anterior igualmente fue advertida por la primera instancia, al destacar que:

«[...] 2º La solicitud de reconocimiento de personería jurídica por parte del Movimiento MIBAC, per se, no otorga automáticamente la misma, **en autos no aparece acreditado que el Consejo Nacional Electoral antes del proceso de inscripción de candidaturas le hubiese reconocido personería jurídica al movimiento referido. Tampoco se encuentra acreditado que, con antelación al proceso electoral realizado el 26 de octubre de 2003, el movimiento MIBAC hubiese deprecado al Consejo Nacional Electoral el reconocimiento de personería jurídica con arreglo al artículo 3º de la Ley 130 de 1994 y que se le haya otorgado, lo cual impide sostener que dicho movimiento tenía derechos adquiridos [...]**».

Esta Sala, teniendo en cuenta las pretensiones de los demandantes y el concepto de la violación por ellos planteado, debe manifestar que el análisis de los actos

administrativos se encuentra limitado por el marco fijado por los accionantes, esto es, por las disposiciones que consideraron violadas y por el concepto de su violación esbozado, careciendo de competencia, entonces, para atender conceptos de violación no desarrollados por la parte actora.

La precisión anterior sirve para señalar que los demandantes, en el presente proceso, no lograron acreditar que las resoluciones 68, 69, 142 y 143 de 2004, expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, transgredieron las normas que consideraron vulneradas, en la medida en que los accionantes cimentaron el concepto de su violación en cuestiones no abordadas ni decididas por los actos cuestionados, relacionados con la negativa a que se le reconociera personería jurídica a pesar de haber cumplido con los requisitos que para el efecto se encuentran en el ordenamiento jurídico.

Cabe destacar, además, que inexplicablemente esta línea argumentativa fue reiterada por los demandantes al presentar el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

Así las cosas, los apelantes, extrañamente, ni en la demanda contencioso-administrativa, ni en el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, controvierten la decisión administrativa consistente en hacer efectivas las cauciones constituidas por ellos como garantía de la seriedad de su postulación al concejo y alcaldía de Barranquilla (Atlántico), respectivamente.

Tampoco cuestionan los argumentos planteados por el Tribunal Administrativo del Atlántico relacionados con la aplicación del Decreto 2207 de 2003 a la controversia ante su declaratoria de exequibilidad en la Sentencia C-523 de 2005, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas, proferida por la Corte Constitucional, por lo que esta Sala tampoco abordará dichos planteamientos.

Es así, entonces, que esta Sala, conforme lo indicó anteriormente, carece de competencia para revisar, oficiosamente, si los actos administrativos demandados se ajustaron o no a las disposiciones legales que la autoridad administrativa esgrime como su soporte, tal y como lo hizo la primera instancia, la cual encontró que *«[...] la póliza de cumplimiento exigida y hecho efectiva por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil a lo[s] accionantes, se ajustó a los preceptos constitucionales y legales vigentes al momento de la inscripción de las*

candidaturas a cargos de elección popular, por movimiento que no contaba con personería jurídica [...]», análisis que desbordó el marco fijado por la demanda, explicable por su confusa redacción, como confuso resultó ser el recurso de apelación que se desata y en el que se reiteran los argumentos expuestos en la demanda.

Esta Sección²⁸, a propósito de lo expuesto, ha destacado que la justicia contencioso administrativa es rogada, indicando que:

«[...] Sobre el particular, la Sección Primera²⁹, del Consejo de Estado, en sentencia de 12 de junio de 2014, sostuvo:

*“Al respecto, cabe advertir que **el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con base en normas no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no explicados, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda.***

Sobre el particular, es oportuno traer a colación la sentencia de 27 de noviembre de 2003 de esta Sección (Expedientes Acumulados núms. Rad.: 1101-03-24-000-2002-00398-01 y 1101-03-24-000-2002-00080-01 (8456 y 7777), Actores: José Darío Forero Fernández, Hugo Hernando Torres y otro, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), en la que se precisó:

*“Respecto de la interposición de demandas de nulidad ante lo contencioso administrativo, **es necesario recordar que la justicia contencioso administrativa es “rogada” es decir, que solo puede pronunciarse respecto de los hechos y normas que se hayan esgrimido en la demanda de donde resulta que la precisa y adecuada cita de los fundamentos de derecho y de las normas violadas viene a constituir el marco dentro del cual puede moverse el juzgador.*** Así lo ha expresado esta Corporación a través de sus fallos de los cuales se destaca el siguiente pronunciamiento:

*“En atención al carácter de “justicia rogada” que tiene la justicia administrativa, **el juez no puede realizar el estudio de legalidad con normas no invocadas en la demanda, pues la expresión tanto de los fundamentos de derecho que se invocan como vulnerados, así como el concepto de la violación, constituyen el marco dentro del cual puede moverse el juez administrativo.*** Así lo ha señalado en reiterada jurisprudencia esta Corporación. En distintos fallos se ha

²⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 08001-33-31-004-2011-00660-01. Actor: LUIS ALIRIO GUARÍN ORTÍZ. Demandado: ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA Y OTROS.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-24-000-2005-00434-01.

dicho: "Esta jurisdicción es por esencia rogada. Ello significa que es el accionante, en el señalamiento que hace de las disposiciones transgredidas con los actos administrativos que acusa, quien determina el marco de juzgamiento. **No le está permitido al juez administrativo confrontar el acto impugnado con normas no invocadas en la demanda ni atender a conceptos de violación diferentes a los expuestos en el libelo** En otros términos, al juzgador solo le es dado analizar el acto enjuiciado a la luz de las disposiciones que se indican como violadas y por los motivos planteados en el escrito introductorio". (Confr. Sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación 8051. C.P. Joaquín Barreto Ruíz. Noviembre 29 de 1995). En otro fallo se ratifica este criterio en la siguiente forma: "**El juez administrativo no tiene competencia para realizar un control general de legalidad. Está limitado por la demanda que constituye el marco de litis por manera que no puede analizar un acto que no se acusa**". (Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. C.P: Miren de La Lombana. Radicación 1468). **Cuando la ley habla de citar las disposiciones violadas no se cumple con este requisito con la simple cita del ordenamiento al cual pertenecen las normas infringidas, sino que éstas deben señalarse con toda precisión.** El control que realiza el Consejo de Estado no es un control general de legalidad que supondría la confrontación con todos los ordenamientos superiores relacionados con el acto acusado, labor que resultaría imposible de ejecutar. Resulta procedente la prosperidad de la excepción de inepta demanda propuesta por la apoderada del Ministerio de Agricultura". (Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero. Expediente: 6536. Fecha: 02/04/18)." (Las negrillas y subrayas fuera de texto)

Consecuente con el precedente jurisprudencial enunciado, **considera la Sala que el Juez Contencioso Administrativo no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con fundamento en normas superiores de derecho no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no explicados, sino que debe limitarse a estudiar las razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, expuestas en la demanda, que constituyen el marco de la litis o del juzgamiento.**

En otras palabras, **al Juez le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate en el proceso, conforme lo ha sostenido esta Sección en reiterados pronunciamientos, entre ellos, en sentencia de 7 de junio de 2012 (Expediente núm. 73001-23-31-000-2007-00153-01, Actor: Ricardo Guarnizo Morales, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en la cual se dijo que:**

"Reitera la Sala que al juez en cada instancia le está vedado pronunciarse sobre cuestiones o asuntos de fondo que no fueron objeto del debate procesal, toda vez que su competencia está circunscrita al ámbito del proceso...". [...]"».

III. CONCLUSIÓN

Por las anteriores razones, la Sala considera que las acusaciones planteadas por los demandantes no tienen vocación de prosperidad y, en consecuencia, dispondrá la confirmación de la sentencia de primera instancia, desestimatoria de las pretensiones de la demanda, por los motivos expuestos en esta providencia judicial.

Finalmente, cabe indicar que el 17 de mayo de 2017, fue radicado ante la Secretaría de la Sección, memorial suscrito por la abogada Yendi Suseli Rodríguez Suárez, identificada con la cédula de ciudadanía 52.814.491 y portadora de la tarjeta profesional de abogada 163.694, en el cual manifiesta que allega el poder que le fue conferido por el señor Luís Fernando Ciales Gutiérrez, jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, anexando, el respectivo poder, una certificación de ejercicio del cargo del señor Ciales Gutiérrez, copia de la resolución de nombramiento (Resolución 3412 de 3 de abril de 2007³⁰) y el acta de posesión del citado servidor público, así como copia de la Resolución 307 de 21 de enero de 2008³¹, siendo procedente reconocerla como apoderada judicial para representar los intereses de dicha entidad en el presente proceso, en los términos del poder que se le ha concedido

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

FALLA:

PRIMERO: RECONOCER a la abogada **YENDI SUSELI RODRÍGUEZ SUÁREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía 52.814.491 y portadora de la Tarjeta Profesional de Abogada 163.694 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderada judicial de la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, en los términos del poder que le fue otorgado.

³⁰ «[...] Por la cual se efectúa un nombramiento al señor LUÍS FERNANDO CIALES GUTIÉRREZ [...]»

³¹ «[...] “Por la cual se delegan funciones” [...]»

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 25 de junio de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda, por los motivos expuestos en la parte motiva de la providencia judicial.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ