

**PROCESO ELECTORAL - Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil / FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - La vinculación de la Registraduría se fundamenta y parte del supuesto sine quanon que la autoridad haya proferido el acto demandado o intervenido en su adopción / REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – La excepción no prospera porque el vicio radica en la supuesta coexistencia de inscripciones efectuada por esta**

En el sub judice el señor Basto Prada demandó la elección del Senador Juan Manuel Galán Pachón por supuestamente estar incurso en una causal de inhabilidad, especialmente, la relativa a la coexistencia de inscripciones según la cual no podrán ser congresistas “Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha”. Al momento de contestar la demanda, la Registraduría Nacional del Estado Civil propuso excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva” con el argumento de que esa entidad “se encarga solo de la organización de las elecciones y que por ende ha de mantener el equilibrio en las resultas del proceso electoral, que legalmente no emite acto administrativo alguno ni operación que determine cuando un candidato está inhabilitado o impedido”. La anterior excepción fue negada en la audiencia inicial celebrada el 5 de diciembre de 2014, pues a juicio de la Consejera Ponente “la irregularidad que se propone como vicio de nulidad electoral pudo ocurrir, concretamente, en la inscripción de las candidaturas y dicha actuación forma parte de la órbita de funciones de la entidad, puesto que los Delegados del Registrador tienen la competencia de realizar la inscripción de las listas de candidatos al Senado”. Pues bien, esta Sala considera que la decisión tomada por la Doctora Lucy Jeannett Bermúdez Bermúdez en la audiencia inicial referenciada debe mantenerse incólume por las razones que se pasan a explicar: Sea lo primero advertir que el numeral segundo del artículo 277 de C.P.A.C.A., contiene un mandato claro respecto de las autoridades y las formas de practicar la notificación del auto admisorio de la demanda, en el sentido de que aquella debe realizarse “(...) personalmente a la autoridad que expidió el acto y a la que intervino en su adopción, según el caso, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales”. La finalidad de esta norma es permitir, como se venía haciendo vía jurisprudencial desde antes de la vigencia del C.P.A.C.A., que la autoridad pública que produjo el acto administrativo demandado o la que participó en su conformación, pese a no ser parte demandada en el proceso electoral, pueda si lo considera necesario intervenir en el proceso. Por lo tanto, es obligación del juez electoral notificar el auto admisorio de la demanda de nulidad electoral a la autoridad que expidió el acto acusado, y según las características en cada caso también debe extender tal notificación a las demás autoridades que intervinieron en la adopción de este. En efecto, cuando la demanda de la referencia fue admitida por auto de 4 de septiembre de 2014, el literal c) del numeral 1º de la providencia mencionada ordenó la vinculación de la RNEC, pero, como se mencionó en precedencia, esta autoridad no fue vinculada al proceso en calidad de demandada, sino a título de autoridad que intervino en la expedición del acto administrativo demandado, en tanto aquella es quien realiza la respectiva inscripción de candidatos. Es por lo anterior, que en estricto sentido, en el caso en estudio, la obligación de vinculación surge por imperio de la Ley, al extremo de que la legalidad del trámite se vería comprometido si dicha notificación no se surtiera; por tanto, y en cumplimiento del artículo 277 de C.P.A.C.A., corresponde a esta Sección vincular a la RNEC como entidad que intervino en la

expedición del acto demandado. (...) para la Sala no cabe duda alguna que, el vicio radica en la supuesta coexistencia de inscripciones directamente efectuadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por lo que en los términos del numeral 2 del artículo 277 del C.P.A.C.A., se imponía su vinculación, notificándole personalmente del auto admisorio de la demanda. Así las cosas, la vinculación a la entidad estuvo bien efectuada en atención al origen del vicio que da pie a la inhabilidad que se le atribuye al demandado, por lo que la decisión suplicada debe mantenerse. De conformidad con lo expuesto la Sala confirmará la decisión suplicada.

NOTA DE RELATORIA: Menciona auto de súplica, de 6 de noviembre de 2014 Rad. 2014-00065, en el cual se declaró la prosperidad de la excepción "falta de legitimación en la causa por pasiva porque en ese caso no se desplegaron funciones propias de la Registraduría.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 277 NUMERAL 2

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO (E)**

**Bogotá, siete (07) de mayo de dos mil quince (2015)**

**Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00095-00(S)**

**Actor: JORGE BASTO PRADA**

**Demandado: SENADOR DE LA REPUBLICA**

En atención a que en la sesión de Sala del 23 de abril de 2015 el proyecto de auto elaborado por la Magistrada Susana Buitrago Valencia no obtuvo la mayoría requerida para su aprobación, pasa el proceso a este Despacho para resolver el recurso de súplica que presentó la Registraduría Nacional del Estado Civil en audiencia inicial del proceso de la referencia, frente a la decisión de la Consejera Ponente de negar la excepción de *"falta de legitimación en la causa por pasiva"*.

## **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción electoral (artículo 139 del C.P.A.C.A.) el señor Jorge Basto Prada interpuso demanda contra el acto de elección del Senador de la República Juan Manuel Galán Pachón, periodo 2014-2018.

Mediante auto del 4 de septiembre de 2014 se admitió la demanda de la referencia y se ordenó notificar, entre otros, a la Registraduría Nacional del Estado Civil -en adelante RNEC-.

Esta autoridad, mediante apoderada judicial, contestó la demanda en la que propuso la excepción de *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”* toda vez que esa entidad *“se encarga solo de la organización de las elecciones y que por ende ha de mantener la imparcialidad en las resultas del proceso electoral, que legalmente no emite acto administrativo alguno ni operación que determine cuando un candidato está inhabilitado o impedido, ni cuando un voto es válido o no, y por ello no determina cuando una persona se hace merecedora o no a un cargo de elección popular, esta gestión es implementada acorde a los imperativos constitucionales y legales, por actores independientes y ajenos a la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL”*.<sup>1</sup>

Asimismo, planteó que hace parte, junto con el Consejo Nacional Electoral, de la Organización Electoral, y tienen como función exclusiva, en relación con el proceso de inscripciones de los candidatos a lecciones por voto popular, la de verificar los requisitos formales exigidos en el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011.

En audiencia inicial celebrada el 5 de diciembre de 2014 la Magistrada Ponente negó la excepción propuesta. Para el efecto, explicó que de acuerdo con las competencias asignadas por la Constitución y la Ley a la Registraduría, la irregularidad que se propone como vicio de nulidad electoral pudo ocurrir, concretamente, en la inscripción de las candidaturas y dicha actuación forma parte de la órbita de funciones de la entidad, puesto

---

<sup>1</sup> Folio 109.

que los Delegados del Registrador tienen la competencia de realizar la inscripción de las listas de candidatos al Senado.

La anterior decisión fue objeto del recurso de súplica por parte de la apoderada de la Registraduría, toda vez que a su juicio *“la RNEC debe ser imparcial y se limita a la realización de las elecciones, que de conformidad con la Ley 1475 de 2011 son los partidos políticos los encargados de revisar el cumplimiento de los requisitos y en sede administrativa la ciudadanía y también los partidos políticos pueden objetar la inscripción ante el Consejo Nacional Electoral”*.

A su vez, expresó que *“la denegación de inscripción es un delito de conformidad con el Código Penal y, si bien es sano vincular a las autoridades electorales insiste en que se debe desvincular a la Registraduría Nacional del Estado Civil”*.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A.<sup>2</sup> el auto que decida sobre las excepciones es susceptible del recurso de apelación o de súplica según el caso. Tal interpretación de la norma fue avalada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en auto de 25 de junio de 2014 dentro del proceso con Radicado No. 2012-00395-01<sup>3</sup>, el cual se profirió por la importancia jurídica del asunto a decidir.

---

<sup>2</sup> **Artículo 180. Audiencia inicial.** Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: 6. **Decisión de excepciones previas.** El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones. Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. **El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.**

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P: Enrique Gil Botero.

## **2.2. Planteamiento del asunto que copará la atención de la Sala**

En el caso de la referencia corresponde a esta Sala determinar si se confirma la decisión tomada por la Magistrada Ponente en la audiencia inicial del 5 de diciembre de 2014 en el sentido de negar la excepción propuesta por la RNEC, o por el contrario aquella debe ser revocada, pues tal como lo expresó la Registraduría, no es necesaria su vinculación al proceso de la referencia, toda vez que a su juicio, su función se limita a la realización de las elecciones y legalmente no emite acto administrativo alguno ni operación que determine cuando un candidato está inhabilitado o impedido.

## **2.3. Caso concreto**

En el *sub judice* el señor Basto Prada demandó la elección del Senador Juan Manuel Galán Pachón por supuestamente estar incurso en una causal de inhabilidad, especialmente, la relativa a la coexistencia de inscripciones según la cual no podrán ser congresistas *“Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha”*.

Al momento de contestar la demanda, la Registraduría Nacional del Estado Civil propuso excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* con el argumento de que esa entidad *“se encarga solo de la organización de las elecciones y que por ende ha de mantener el equilibrio en las resultas del proceso electoral, que legalmente no emite acto administrativo alguno ni operación que determine cuando un candidato está inhabilitado o impedido”*.

La anterior excepción fue negada en la audiencia inicial celebrada el 5 de diciembre de 2014, pues a juicio de la Consejera Ponente *“la irregularidad que se propone como vicio de nulidad electoral pudo ocurrir, concretamente, en la inscripción de las candidaturas y dicha actuación forma parte de la*

*órbita de funciones de la entidad, puesto que los Delegados del Registrador tienen la competencia de realizar la inscripción de las listas de candidatos al Senado”.*

Pues bien, esta Sala considera que la decisión tomada por la Doctora Lucy Jeannett Bermúdez Bermúdez en la audiencia inicial referenciada debe mantenerse incólume por las razones que se pasan a explicar:

Sea lo primero advertir que el numeral segundo del artículo 277 de C.P.A.C.A., contiene un mandato claro respecto de las autoridades y las formas de practicar la notificación del auto admisorio de la demanda, en el sentido de que aquella debe realizarse *“(...) personalmente a la autoridad que expidió el acto y a la que intervino en su adopción, según el caso, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales”.*

La finalidad de esta norma es permitir, como se venía haciendo vía jurisprudencial desde antes de la vigencia del C.P.A.C.A., que la autoridad pública que produjo el acto administrativo demandado o la que participó en su conformación, pese a no ser parte demandada en el proceso electoral, pueda si lo considera necesario intervenir en el proceso.

Por lo tanto, es obligación del juez electoral notificar el auto admisorio de la demanda de nulidad electoral a la autoridad que expidió el acto acusado, y según las características en cada caso también debe extender tal notificación a las demás autoridades que intervinieron en la adopción de este.

En efecto, cuando la demanda de la referencia fue admitida por auto de 4 de septiembre de 2014, el literal c) del numeral 1º de la providencia mencionada ordenó la vinculación de la RNEC, pero, como se mencionó en precedencia, esta autoridad no fue vinculada al proceso en calidad de demandada, sino a título de autoridad que intervino en la expedición del acto administrativo

demandado, en tanto aquella es quien realiza la respectiva inscripción de candidatos<sup>4</sup>.

Es por lo anterior, que en estricto sentido, en el caso en estudio, la obligación de vinculación surge por imperio de la Ley, al extremo de que la legalidad del trámite se vería comprometido si dicha notificación no se surtiera; por tanto, y en cumplimiento del artículo 277 de C.P.A.C.A., corresponde a esta Sección vincular a la RNEC como entidad que intervino en la expedición del acto demandado.

En segundo lugar, debe poner de presente esta Sala que, en auto de 6 de noviembre de 2014, las Magistradas Susana Buitrago Valencia y Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez revocaron la decisión tomada por el Ponente dentro de la Cámara Subjetiva de Bolívar, y en su lugar decidieron declarar la prosperidad de la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, esgrimida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En dicha oportunidad se concluyó que, en atención a las competencias asignadas por la Constitución y la ley a esa Entidad, en aquella ocasión, **no se desplegaron funciones propias de la Registraduría**, ni tampoco se evidenció que, en caso de salir avante las pretensiones, le correspondía asumir posición de responsabilidad o afrontar algún tipo de actuación, como consecuencia de la anulación del acto de elección, circunstancias que no hacía indispensable su vinculación al proceso.

Se dijo en ese momento:

*“Como se observa, la vinculación de la Registraduría Nacional y su consecuente ubicación procesal en los juicios electorales, es ESPECIAL, si se considera y se comprueba desde cierta perspectiva, que pudo haber intervenido en la adopción del acto administrativo de elección demandado, situación que la coloca en el*

---

<sup>4</sup> Artículos 88 a 98 Código Electoral.

*predicamento de defender su actuación, más no la elección propiamente dicha, creándole un posible interés en el resultado del proceso. Sin embargo, de aparecer claramente que no intervino en la adopción del acto incoado, su intervención en el proceso resulta inocua”.*

En este evento, para la Sala no cabe duda alguna que, el vicio radica en la supuesta **coexistencia de inscripciones directamente efectuadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil**, por lo que en los términos del numeral 2 del artículo 277 del C.P.A.C.A., se imponía su vinculación, notificándole personalmente del auto admisorio de la demanda.

Así las cosas, la vinculación a la entidad estuvo bien efectuada **en atención al origen del vicio** que da pie a la inhabilidad que se le atribuye al demandado, por lo que la decisión suplicada debe mantenerse.

De conformidad con lo expuesto la Sala confirmará la decisión suplicada.

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la decisión tomada por la Consejera Ponente en audiencia inicial del 5 de diciembre de 2014 de negar la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*.

**SEGUNDO.-** En firme esta providencia, **REMITASE** el proceso al despacho de la H. Consejera sustanciadora para lo de su cargo.

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero de Estado

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Consejera de Estado

**Con Salvamento Voto**

**ANTONIO AGUSTIN ALJURE SALAME**  
Conjuez