

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Contra acto de contenido electoral / ACTO DE CONTENIDO ELECTORAL - Resolución por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas / ACTO DE CONTENIDO ELECTORAL - No se advierte violación alguna al derecho al debido proceso

La Resolución 0215 de 2007, parcialmente demandada, establece el procedimiento “breve y sumario” que se debe adelantar para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas. Según lo regulado en dicho acto administrativo el Consejo Nacional Electoral es el competente para iniciar de oficio o a petición, la investigación por inscripción irregular de cédulas –Art. 1º -. Se dispone que los registradores distritales, municipales o auxiliares pondrán a disposición de la ciudadanía: i) los formularios de inscripción -E3- diligenciados; ii) el censo electoral vigente y; iii) la relación de los ciudadanos titulares de las cédulas expedidas durante el proceso de inscripción, con la finalidad de que los ciudadanos tengan conocimiento de las personas habilitadas para sufragar –Art. 2º -. Luego de lo anterior, cualquier persona podrá solicitar, “durante el último mes calendario del periodo de inscripciones y hasta dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del plazo de inscripción de cédulas fijado por la Registraduría Nacional del Estado Civil”, ante el registrador competente que, el Consejo Nacional Electoral, deje sin efecto la inscripción de la cédula que encuentre que se realizó de manera irregular –Arts. 3º y 4º-. Después de someter a reparto la petición y de verificar que la petición cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 5º de la resolución, el magistrado procederá a su admisión o rechazo –Art. 7º-. Admitida la solicitud se “ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción” –disposición acusada-. Es en la actuación anterior en la que la parte actora formula su principal reparo pues, en su criterio, contrario a proceder con la publicación de un aviso, en primer orden se debería, de conformidad con los artículos 66 al 69 del C.P.A.C.A., proceder con la notificación personal, ya que el aviso es un mecanismo subsidiario de ésta. En este caso, debe tenerse en cuenta que el inciso 2º del artículo 8º de la Resolución No. 0215 de 2007, acusado de ilegalidad, ordena que se fije un aviso para informar a los ciudadanos “la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”. De acuerdo con la revisión del procedimiento reglado por el acto administrativo, parcialmente demandado, y en consideración con los cargos de la demanda, la Sala debe precisar que dicha disposición únicamente ordena informar la admisión de la solicitud de investigación; es decir, en este punto aún no se ha dictado acto administrativo alguno pues, se trata de un mero acto de trámite dentro del proceso de contenido electoral que tiene por finalidad proseguir con el procedimiento establecido, el cual no tiene la virtualidad de afectar los derechos ni las situaciones jurídicas de los administrados. En efecto, con dicha actuación el Consejo Nacional Electoral, mediante la respectiva Registraduría, se encarga de poner en conocimiento de la ciudadanía las cédulas que serán investigadas; sin embargo, dicha actuación no tiene la entidad de afectar ninguna situación jurídica particular, razón por la cual no le resultarían aplicables las disposiciones del C.C.A., ahora C.P.A.C.A., que ordenan que los actos administrativos de carácter particular se notifiquen de manera personal, pues se insiste, en el escenario del procedimiento administrativo, en el punto objeto de debate, no existiría acto administrativo que requiera notificación. Se destaca que la notificación se realiza para que el afectado cuente con la posibilidad de presentar recurso de reposición contra el acto que deja sin efecto la inscripción de su cédula. Lo señalado anteriormente sirve de fundamento a la Sala para, además de concluir que no hay lugar acceder a la nulidad deprecada, como en su momento atinadamente lo expuso el señor delegado del Ministerio Público, fundada en la vulneración de los artículos citados del C.P.A.C.A., afirmar que no se advierte

violación alguna al derecho al debido proceso, como tampoco a ningún principio constitucional, pues como ya se expuso la resolución parcialmente acusada, prevé los medios de notificación e impugnación en procura de dicha garantía fundamental.

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Contra acto de contenido electoral / CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - Debe adelantar un procedimiento breve y sumario para dejar sin efecto la inscripción, en aquellos casos que se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio

Corresponde a la Sala estudiar si el aparte demandado, infringe el contenido del artículo 4º de la Ley 163 de 1994. Manifiesta la parte actora que la anterior disposición legal se tiene como infringida, en la medida que el Consejo Nacional Electoral adelanta el proceso administrativo tendiente a investigar y dejar sin efecto las cédulas irregularmente inscritas, sin que los ciudadanos tengan la posibilidad de controvertir o allegar pruebas; es decir, que "...el ciudadano queda a merced de la administración pública, sin la posibilidad de defenderse porque se obvia la debida notificación y se cercena el derecho a elegir y ser elegido por operaciones administrativas de las que no se tiene la certeza de qué tan ajustadas a Derecho y a la Constitución fueron pues, no se tuvo la oportunidad de hacerse parte del proceso". De entrada, la Sala manifiesta que este cargo carece de vocación de prosperidad primero, porque del simple cotejo de la norma demandada y del artículo antes transcrito se advierte que no existe contradicción alguna por el contrario, la ley refiere a que el Consejo Nacional Electoral adelantará un procedimiento breve y sumario para dejar sin efecto la inscripción, en aquellos casos que se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, que es lo que en la práctica sucede. Sumado a lo anterior, reitera la Sala que como ya se concluyó, no existe vulneración alguna a los derechos de los investigados, pues se les informa la apertura de la investigación y en los casos que se deja sin efecto la inscripción, los afectados cuentan con la posibilidad de recurrir la decisión, oportunidad en la cual podrán allegar las pruebas que consideren pertinente y rebatir las existentes. Por otra parte, no sobra manifestar que incluso cuando el CNE opta por dejar sin efecto la inscripción, el ciudadano afectado con la decisión puede hacer uso de su derecho al voto en el municipio de su residencia o donde sufragó en las últimas elecciones, como se indica en el artículo 13 de la Resolución 0215 de 2007. En consecuencia, no se advierte que el precepto demandado incurra en vulneración legal y tampoco constitucional razón por la cual se denegaran las súplicas de la demanda. Sin perjuicio de lo anterior y luego de demostrar que no se desvirtuó la legalidad de la norma demandada, para la Sala resulta pertinente tener consideración el argumento expuesto por el demandado, según el cual entre el vencimiento del periodo de inscripciones de las cédulas para sufragar y la fecha en que se llevan a cabo elecciones, solo trascurren dos meses, lapso en el cual se deben resolver las múltiples solicitudes presentadas para dejar sin efectos las inscripciones irregulares. El anterior lapso de por sí ya resulta suficientemente limitado para adelantar el trámite breve y sumario previsto en la resolución demandada, como para pretender, como lo expone la parte actora, que el inicio del procedimiento se notifique de manera personal y en los fallidos casos se proceda a la fijación del aviso, pues en dicha hipótesis bien podría ocurrir que no se alcance a investigar todas las cédulas denunciadas o también que antes de las elecciones, no estén resueltos los recursos presentados contra las decisiones de dejar sin efectos las irregulares inscripciones. En consecuencia, el trámite previsto resulta además de ajustado al ordenamiento legal, acorde para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto. El anterior panorama sí podría llegar a afectar el proceso eleccionario pues, conforme al supuesto formulado, algunas cédulas inscritas irregularmente y de las cuales no se pueda finiquitar la investigación administrativa sus titulares podrían sufragar, o incluso sería dable que las inscripciones que se dejaron sin efecto y en virtud del

correspondiente recurso deban ser habilitadas para votar, los afectados no puedan ejercer su derecho al sufragio, al no ser resueltos antes de la celebración de los comicios. Esta situación llegaría a ser aún más lesiva para el proceso electoral. En virtud de lo anterior y partiendo de la legalidad y constitucionalidad del aparte demandado y, en consideración de la brevedad de los términos con los que cuenta el CNE para adelantar el trámite administrativo de que trata la Resolución 0215 de 2007, la Sala encuentra más que justificada la imposición de que el mismo sea breve y sumario, por las situaciones que rodean al trámite electoral.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 215 DE 2007 (22 de marzo) CONSEJO NACIONAL ELECTORAL - ARTICULO 8 INCISO 2 (No anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00138-00

Actor: LUZ FANNY GARCIA RUIZ

Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Una vez agotados los trámites del proceso y no advirtiéndose la presencia de nulidad que impida abordar el fondo del asunto, se profiere fallo de única instancia dentro del proceso de simple nulidad iniciado por **Luz Fanny García Ruiz** contra el Consejo Nacional Electoral que pretende la nulidad del inciso 2º, del artículo 8º de la Resolución No. 215 de 2007 *“Por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas”*.

ANTECEDENTES

I.- LA DEMANDA

1.- La pretensión de la demanda

Solicitó la demandante:

“Que se decrete la nulidad del procedimiento que estipula el inciso 2º del artículo 8º de la Resolución 215 de fecha 22 de marzo de 2007, que establece la notificación del proceso para dejar sin efecto la inscripción de las cédulas

de ciudadanías, proferida por el Consejo Nacional Electoral, en cuanto a la siguiente expresión `igualmente ordenará fijar por diez (10) días calendario en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción'; para que pueda establecerse un proceso debido ceñido a la Constitución y la ley`.

1.2.- Soporte fáctico

Según el dicho de la demandante, el procedimiento breve y sumario tendiente a dejar a dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas, resulta contrario al establecido en los artículos 66 al 69 del C.P.A.C.A., según los cuales al momento de notificar actos administrativos de carácter particular en aquellos casos que “...se desconozca la información sobre el destinatario...”, procedería la notificación por aviso; es decir, luego de intentar la notificación personal o ante su imposibilidad sí habría lugar a recurrir al aviso. Situación que se presenta con las decisiones dictadas con fundamento en la norma demandada –inciso 2º, del artículo 8º de la Resolución 2015 de 2007- pues, tienen la finalidad de modificar una situación jurídica específica –dejar sin efectos la inscripción de su cédula para efectos de sufragar-.

En su criterio, es de la mayor relevancia que, al dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas, la Administración imponga una “...sanción al ejercicio del derecho de participar en la democracia en un Estado como el colombiano, como es el derecho al sufragio (...) y en detrimento de un derecho civil y político como es el de elegir y ser elegido”, razón por la cual se deben dictar con total respeto al debido proceso “...para no hacer tambalear la seguridad jurídica de los ciudadanos ante el ejercicio del poder estatal...”.

Destacó que al momento de inscribir la cédula se diligencia el formulario E-3 “...en el cual se diligencian todos los datos personales y de contacto y le entregan como constancia el formulario E-4, por lo que no se puede aducir que no existe manera expedita por parte de la Administración Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil para realizar las notificaciones como estipula la ley”.

1.3.- Normas violadas y concepto de la violación

La norma demandada, inciso 2º, artículo 8º de la Resolución 2015 de 2007¹, dispone:

¹ “Por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas”.

“CONFORMACION DE LA COMISION INSTRUCTORA. *El Magistrado sustanciador, en el auto que admite la petición podrá conformar una comisión instructora integrada por al menos dos (2) servidores públicos - Asesores, vinculados al Consejo Nacional Electoral, y por el registrador municipal de la correspondiente circunscripción, quién actuará como su secretario. En todo caso, se indicará claramente quién actúa como coordinador de la Comisión.*

Igualmente, ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”. (Subraya fuera de texto).

Según el dicho de la demandante, la anterior disposición vulnera la siguiente normativa **a)** artículos Nos. 1, 2, 4, 13 a 28, 29, 40, 83, 90, 93 y 94 de la Constitución Política; **b)** los artículos 66 al 69 del C.P.A.C.A. y; **c)** el artículo 4º de la Ley 163 de 1994².

Respecto al concepto de la violación refirió la actora que la disposición demandada al establecer la fijación de un aviso por 10 días calendario en la Secretaría de la respectiva Registraduría infringe:

1. El derecho al debido proceso y a la defensa *“...al enlistar un nombre en este tipo de resoluciones de carácter particular (las que dejan sin efecto la inscripción de cédulas de algunos ciudadanos) se estará haciendo presunción de estar incurso de un delito debidamente tipificado en el ordenamiento, fraude en inscripción de cédulas, sin establecer el debido proceso para tales fines”.*

2. Los artículos 66 al 69 del C.P.A.C.A., que establecen la notificación de los actos administrativos de carácter particular *“...los cuales serían los que se emanen bajo la Resolución 215 de 2007”*, pues estos preceptos señalan que la notificación por aviso procederá luego de intentar y no obtener la notificación personal, *“...máxime tratándose de la modificación del derecho constitucional y político por excelencia a elegir y ser elegido”.*

3. Artículo 4º de la Ley 163 de 1994 *“Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral”* en cuanto señaló, que:

“...la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

² *“Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral”.*

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción...”.

Lo anterior, en razón de que el proceso breve y sumario al que alude la norma demandada, no se lleva a cabo pues, no se notifica personalmente al ciudadano y tampoco se le brinda la oportunidad de aportar y rebatir pruebas.

1.4.- Contestación del Consejo Nacional Electoral

Mediante apoderado, expuso que se oponía a la pretensión de la demanda por considerar que la disposición cuestionada no resulta contraria ni a la Constitución Política y tampoco a la ley, por lo que solicitó que fuera denegada.

Con relación al soporte fáctico en el que se funda la demanda precisó que contrario a enunciar hechos, en realidad, se trata de una descripción del acto demandado. Además, precisó que la parte demandante pretende que *“...se hubiese tenido en cuenta lo previsto en una norma expedida cuatro años después como lo es la Ley 1437 de 2011...”*.

Informó que el acto acusado de legalidad ya fue objeto de reforma por la Resolución 300 de 5 de marzo de 2015 y resaltó que *“...la ley ha previsto que el Consejo Nacional Electoral al momento de evaluar las eventuales violaciones al artículo 316 Constitucional, lo haga a través del procedimiento ordinario (sic), sino mediante un procedimiento especial, el que debe ser breve y sumario, por lo que ante la existencia de un proceso especial ordenado por la ley, no es pertinente la aplicación del general, de conformidad a lo que al respecto expone el propio Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

Además de lo anterior, propuso las siguientes excepciones:

I. “Inaplicación de las normas ordinarias del procedimiento administrativo a los procesos de policía administrativa”

Para el efecto, señaló que el procedimiento que se adelanta para determinar la validez de la inscripción de cédulas, de conformidad con el artículo 316 de la

Constitución Política, es de naturaleza policiva; por tanto, “...no le son aplicables las normas contenidas en el procedimiento administrativo ordinario”, así lo disponía el C.C.A. y, en la actualidad, lo contempla el artículo 2º del C.P.A.C.A., e incluso lo concluyó la Sección Quinta del Consejo de Estado³.

De conformidad con lo anterior, a manera de colofón sostuvo que no se puede exigir a un procedimiento breve y sumario las mismas formalidades que son aplicables al procedimiento ordinario.

II. “Pérdida de vigencia de la Resolución 0215 de 2007 (acto parcialmente demandado)”

Afirmó que el Consejo Nacional Electoral profirió la Resolución No. 300 de 2015 “...que deroga y deja sin efectos la Resolución No. 215 de 2007 que regirá desde abril del año en curso”.

III. “Inepta demanda por pedir la nulidad de norma que no se encuentra vigente”

Como fundamento adujo, que con la presente demanda se pretende la nulidad del inciso 2º del artículo 8º de la Resolución No. 215 de 22 de marzo de 2007. Sin embargo, la parte actora “...a pesar que la ponente así se lo había advertido en el auto del 17 de octubre de 2014 por el que inadmitió la demanda, que tal disposición no se encontraba vigente, toda vez que había sido por la Resolución 697 de 2011, cuyo artículo 1º modificó el artículo 8º de la Resolución 215 de 2007, cuyo inciso segundo quedó de la siguiente forma:

‘Igualmente, podrá conformar una comisión instructora integrada por asesores y/o servidores públicos vinculados a la Organización Electoral, la que tendrá un coordinador’.

Es decir, la disposición demandada no se refiere a los aspectos a que se refiere la demandante. Es de señalar que si bien en el inciso 1º del citado artículo 8º se reprodujo el sentido del aspecto censurado por la actora, dado el carácter

³ Sentencia de 10 de diciembre de 1998, Rad. 1998-2121.

rogado de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no le será factible a esta pronunciarse sobre un acto que no ha sido objeto de demanda alguna”.

1.4.1. A título de fundamentos de defensa, expuso el desarrollo normativo del artículo 316 de la Constitución Política, para el efecto, indicó que el artículo 1º de la Ley 2ª de 1992 indicaba que *“[S]e entiende que quien vote en las elecciones del 8 de marzo de 1992, declara bajo la gravedad del juramento residir en el respectivo municipio.*

Si falta a la verdad incurre en las sanciones legales”. Norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-020 de 1993.

Posteriormente, se profirió la Ley 84 de 1993 que en su artículo 5º precisó que *“para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.*

Se entiende que con la inscripción el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción”.

Norma que fue declarada inexecutable mediante sentencia C-145 de 1994, debido a que *“...vicios de procedimiento, al no haber sido tramitada como ley estatutaria”;* sin embargo, expuso que: *“desde el punto de vista material, la Corte no encuentra tachas de inconstitucionalidad. En efecto, [...] se limita a desarrollar el contenido del artículo 316 de la Constitución Política, en cuanto se refiere a la residencia electoral”.*

En razón de lo anterior, se expidió la Ley 163 de 1994, que en su artículo 4º reiteró el contenido del artículo 5º de la Ley 84 de 1993 al disponer que:

“Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.

Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991.

PARAGRAFO TRANSITORIO. *Para los efectos del inciso final de este artículo, los residentes y nativos del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrán votar en todas las elecciones de 1994 con la sola presentación de la cédula de ciudadanía”.*

Precepto que la Corte Constitucional declaró exequible en la sentencia C-353 de 1994.

En lo demás, señaló que el artículo 316 de la Constitución Política, fue desarrollado por el Consejo Nacional Electoral mediante las Resoluciones Nos. 424 de 2000; 4172 de 2003; la acusada 215 de 2007, modificada por la 597 de 2011 y la 300 de 2015 que derogó la 215.

Por su parte, el C.P.A.C.A., en el numeral 7º del artículo 275 “...incluyó esta práctica como causal expresa de nulidad electoral, con lo que no hizo más que llevar a texto legal lo que con antelación la jurisprudencia Constitucional ya había considerado así mediante sentencia T-135 de 2000”, la que transcribió parcialmente.

Por otra parte, el apoderado del demandado, expuso que la ley incluyó un mecanismo preventivo de naturaleza policiva para que, con celeridad, se deje sin efecto la inscripción de cualquier ciudadano en un municipio distinto al de su residencia, para lo cual estableció un procedimiento policivo especial, distinto al ordinario administrativo que lo calificó de breve y sumario “...en razón del corto lapso que existe entre el cierre del periodo de inscripciones de ciudadanos para votar en determinado lugar y la fecha de las elecciones, el que de acuerdo al artículo de la ley 1475 de 2011, es de tan solo dos meses, lo que le da un estrecho margen de maniobra al Consejo Nacional Electoral para culminar sus investigaciones, a lo que debe sumarse el gran volumen de inscripciones de cédulas que deben ser investigadas, dada la frecuencia de la ocurrencia del fenómeno de la trashumancia electoral”.

Afirmó que de acogerse la tesis expuesta por la parte actora –el procedimiento ordinario del C.P.A.C.A.-, las decisiones quedarían en firme luego de realizadas las elecciones, lo que tornaría en ineficaz y atentaría contra lo dispuesto en la Ley 163 de 1994 que señala que el procedimiento será breve y sumario. Además, destacó que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para lo cual citó un aparte de la sentencia C-092 de 1997, ha aceptado que el CNE tiene *“poder de policía administrativa en el plano electoral”*, en razón de, entre otras, la función de control del artículo 6º del artículo 265 Constitucional.

De conformidad con lo expuesto, a manera de colofón reiteró que el procedimiento cuestionado al ser breve y sumario, no puede estar *“subordinado”* al ordinario del C.P.A.C.A.

Por otra parte, al referirse a la forma de notificación de la resolución por la cual se deja sin efecto la inscripción de cédulas afirmó que por el simple hecho de tratarse de un procedimiento breve y sumario, no es dable afirmar que resulta vulneratorio del derecho al debido proceso *“...sobre todo cuando en el transcurso de ellos existe la posibilidad de controvertir las pruebas y decisiones adoptadas por la entidad pública que lo sigue”*.

Precisó que, si bien, es cierto que en el procedimiento adelantado para investigar las presuntas infracciones al artículo 316 de la Constitución, la primera comunicación a los particulares se surte mediante aviso *“esta no es la única, por el contrario, el artículo 13 es claro en señalar que las decisiones que se adopten como consecuencia del mismo deberán ser notificadas de conformidad con lo previsto en el numeral 4º del artículo 44 del C.C.A.”*.

Quiere decir lo anterior, que los particulares cuentan con la posibilidad de recurrir la anulación de la inscripción de su cédula y, de asistírle razón, obtener la reincorporación al censo electoral. En lo demás, sostuvo que contrario al dicho de la demandante la resolución parcialmente acusada *“contiene un procedimiento garantista”* porque antes de dejar sin efecto la inscripción de la cédula, dispone el despliegue de toda una actividad probatoria que incluye, en primer término, *“el cruce de bases de datos como las del SISBEN y los regímenes de seguridad social en salud con la relación de las cédulas denunciadas, de las cuales es posible establecer si figuran como residentes en determinado municipio, para en aquellos casos en que no encuentra vínculo de residencia de un ciudadano con un municipio,*

realizar visitas a las direcciones aportadas a efectos de constatar si lo afirmado por la persona que se inscribe reside o no en tales predios”.

En orden de lo dicho, habrá lugar a dejar sin efecto la inscripción, para ejercer su derecho al voto, cuando adelantado el anterior procedimiento no se encuentre vínculo entre el ciudadano y el municipio en el cual se inscribió, por lo que en este caso *“...enviar citación al sitio en que dijo residir el inscrito no tiene sentido”.*

Sin embargo, precisó que las resoluciones dictadas en este trámite son publicadas en la página web oficial del CNE en un *“acceso especial”* diferente de las demás actos, *“en el que las personas pueden consultar si ha existido una decisión en torno a ellas por esta materia”.*

Sumado a lo anterior, puso de presente que en ningún caso el CNE niega o restringe el derecho a elegir pues en los eventos en que se deja sin efecto la inscripción de la cédula, en la misma decisión se ordena regresarlo al censo electoral del municipio en que estuvo inscrito en la elección anterior donde podrá ejercer su derecho al voto.

Por último, afirmó que la propia Corte Constitucional ha aceptado que algunos actos puedan ser notificados mediante aviso, como en los casos de la designación de jurados de votación. (fls. 118 al 134).

1.5 Trámite del Proceso

Presentada la demanda, se surtieron las siguientes actuaciones:

- i)* Por auto del 29 de agosto de 2014 se inadmitió para que la parte actora la escindiera en razón de la indebida acumulación de pretensiones.
- ii)* Allegada la respectiva corrección, en providencia de 17 de octubre de 2014 el Despacho Ponente ordenó:
“1. Adecuar su demanda en el sentido de pronunciarse y manifestar si también la ejerce en contra de la Resolución No. 597 de 2011 del Consejo Nacional Electoral “Por la cual se modifica el artículo 8º de la Resolución 215 de 2007”, para lo cual deberá atender los requisitos establecidos en los artículos 162 y 166 del C.P.A.C.A.

2. Allegar copia íntegra del acto demandado "...con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución...", de conformidad con el numeral 1º del artículo 166 del C.P.A.C.A."

- iii)** El 26 de noviembre de 2014 se admitió la demanda y se ordenaron las respectivas notificaciones.

II. AUDIENCIA INCICIAL

Surtidas las notificaciones y allegada la contestación de la demanda, con auto de 16 de abril de 2015, se fijó como fecha para la audiencia inicial el 24 de abril de 2015 (fl. 152), la cual se desarrolló en la forma prevista en el C.P.A.C.A.

Dicha audiencia se surtió como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para sanear nulidades (que no hubo) y, además, se fijó el litigio de la siguiente manera:

2.1 Fijación del Litigio

"La pretensión de la demanda se dirige a obtener la declaratoria de nulidad del inciso 2º del artículo 8 de la Resolución No. 0215 de 2007 `Por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas`".

IV. ALEGATOS DE CONCLUSION

4.1. El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó negar las pretensiones de la demanda y rindió su concepto en los siguientes términos:

1. Previo a abordar el asunto de fondo, el señor agente del Ministerio Público se encargó del análisis de la excepción propuesta por el apoderado del demandado que refiere a la pérdida de vigencia de la resolución parcialmente acusada, en razón de su derogatoria razón por la cual, en criterio del CNE, la disposición acusada no podría ser objeto de control judicial.

Al respecto, la agencia transcribió parcialmente la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta del 23 de julio de 2009⁴ y, expuso que no le asiste razón

⁴ Expediente No. 15311

al representante judicial del CNE y se debe proceder al estudio de legalidad de la disposición acusada.

2. Acto seguido afirmó que por mandato legal al Consejo Nacional Electoral le corresponde dejar sin efecto la inscripción del sufragante que no sea residente del lugar en el que inscribió su cédula, razón por la cual, en su momento, expidió la Resolución No. 0215 de 22 de marzo de 2007 que en el aparte demandado *-inciso 2º del artículo 8-* dispuso “...igualmente, ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”.

Destacó que en criterio de la parte actora, el anterior precepto debe ser declarado nulo por desconocer el derecho al debido proceso. En este sentido el Procurador Delegado advirtió que la demandante incurre en error porque la exclusión de la cédula por vulneración al artículo 316 de la Constitución Política “...no puede ser considerada, ni puede inferirse que ello implica un juicio de responsabilidad penal que se efectúa por la autoridad electoral”, pues del análisis de la norma penal (que no menciona) se concluye que penaliza “...a quien valido de medios indebidos, determine a la persona habilitada para inscribir su cédula en un municipio distinto a aquel en donde resida, con el agregado del propósito criminal que no es otro que el de obtener ventaja en el proceso de elección”, pero en ningún momento refiere a la persona que se “inscribe irregularmente” cuya única sanción es la de dejar sin efecto la inscripción lo que deviene en su imposibilidad de sufragar en el municipio donde se inscribió de manera indebida.

3. En lo que refiere al argumento de la demandante según el cual la notificación de la solicitud de dejar sin efecto la inscripción de la cédula se realiza mediante la fijación de un aviso, a pesar de que según el C.P.A.C.A., se trata de un medio de carácter subsidiario y se puede recurrir al mismo, luego de haber intentado la notificación personal, en criterio del señor Delegado, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

Para el efecto, argumentó que las normas a las que alude el C.P.A.C.A., **se refiere a la notificación de actos administrativos de carácter particular y definitivo** que culminan una actuación administrativa; sin embargo, en este caso, el aviso al que refiere la parte actora no pretende la notificación de “...decisión administrativa alguna de la autoridad electoral de carácter particular y concreto, con ello lo que se

hace pública es la petición escrita que se ha efectuado al Registrador del respectivo municipio para que el Consejo Nacional Electoral inicie el trámite correspondiente encaminado a que se deje sin efecto la inscripción de cédulas que se han efectuado con inobservancia de las disposiciones constitucionales y legales”.

De lo anterior concluye, que no existe inobservancia de los artículos 66 al 69 del C.P.A.C.A. y tampoco respecto del artículo 4º de la Ley 163 de 1994, toda vez que dichos preceptos se encargan de regular el trámite de la notificación de actos de carácter particular y concreto mientras que *“...la solicitud que se eleva ante el Consejo Nacional Electoral, no hay acto administrativo”.*

Sumado a lo anterior, señaló que la resolución cuestionada contiene un trámite establecido para notificar, de manera personal, el acto administrativo que concluye con la actuación administrativa y el recurso procedente.

En razón de las anteriores argumentaciones solicitó desestimar la pretensión formulada por la parte actora. (Fls. 213-224).

4.2. El Consejo Nacional Electoral, mediante apoderado, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda así como la conclusión de que la norma acusada no vulnera ninguna disposición del orden constitucional o legal, en consecuencia, solicitó que se denegara la súplica de la demanda. (Fls. 227 al 230).

4.3. La demandante se limitó a manifestar que *“...con el respecto acostumbrado y dentro del término legal manifiesto al Despacho que esta agencia judicial está totalmente de acuerdo con la actuación y dirección procesal que de manera ecuaníme su Señoría le ha dado a esta actuación Contencioso Administrativa”.* (Fl. 241).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con el numeral 1º del artículo 149 del C.P.A.C.A., esta Corporación es competente para conocer en única instancia de la demanda formulada por la señora **García Ruiz** contra el inciso 2º, artículo 8º de la Resolución No. 215 de 2007 *“Por la cual se establece el procedimiento breve y*

sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas”, en virtud de que fue dictada por una autoridad del orden nacional como lo es el Consejo Nacional Electoral.

2. Precepto demandado

Se trata del inciso 2º, artículo 8º de la Resolución No. 215 de 2007 *“Por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas”, según el cual:*

“CONFORMACION DE LA COMISION INSTRUCTORA. *El Magistrado sustanciador, en el auto que admite la petición podrá conformar una comisión instructora integrada por al menos dos (2) servidores públicos - Asesores, vinculados al Consejo Nacional Electoral, y por el registrador municipal de la correspondiente circunscripción, quién actuará como su secretario. En todo caso, se indicará claramente quién actúa como coordinador de la Comisión.*

Igualmente, ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”. (Aparte subrayado corresponde al demandado).

3. Problema jurídico

Según la fijación del litigio, *“la pretensión de la demanda se dirige a obtener la declaratoria de nulidad del inciso 2º del artículo 8 de la Resolución No. 0215 de 2007 `Por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas`”.*

De entrada la Sala abordará, como corresponde, el estudio y decisión de las excepciones formuladas por el apoderado del Consejo Nacional Electoral.

Es necesario manifestar que en la audiencia inicial, el Despacho ponente se pronunció al respecto de la siguiente:

1. “Inepta demanda por pedir la nulidad de norma que no se encuentra vigente”

Como fundamento adujo el CNE que con la presente demanda se pretende la nulidad del inciso 2º del artículo 8º de la Resolución No. 215 *“Por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción*

irregular de cédulas". Sin embargo, la parte actora omitió tener en consideración que dicha disposición fue modificada por la Resolución No. 697 de 2011.

En la mentada diligencia la Consejera Ponente indicó que dicha excepción **no está llamada a prosperar** por no referir a la falta de requisitos formales ni tampoco a una indebida acumulación de pretensiones en la demanda⁵; es decir, concluyó que no se trataba de una excepción previa a pesar de que el demandado aludía a la presunta ineptitud de la demanda, porque en realidad lo que cuestionaba **era la vigencia del acto administrativo del cual se acusa su ilegalidad, aspecto que no guarda relación con los requisitos formales de la demanda y que debe ser resuelto en la sentencia que ponga fin a la presente controversia.**

Así las cosas, es en esta etapa corresponde su resolución.

2. En razón a que las excepciones tituladas "*Inepta demanda por pedir la nulidad de norma que no se encuentra vigente*" y "*Pérdida de vigencia de la Resolución 0215 de 2007 (acto demandado)*", aluden a la presunta imposibilidad de enjuiciar un acto administrativo que no está vigente o fue modificado, se resolverán de manera conjunta:

Al respecto, resulta pertinente traer a colación lo dicho por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de 14 de enero de 1991⁶:

"Observa la Sala que la posición de esta Corporación en lo referente a la sustracción de materia no ha sido del todo constante, pues en diversas oportunidades se ha pronunciado en forma diferente sobre la materia. Así, ha dicho que, en tratándose de acciones de nulidad, cuyo propósito no es otro que el de mantener la legalidad afectada por el ordenamiento enjuiciado, el fallo de fondo es inoperante y superfluo en aquellos casos en que la misma administración haya revocado o sustituido en su integridad la decisión en litigio, ya que el orden jurídico ha quedado restablecido en virtud de la segunda providencia. El pronunciamiento jurisdiccional en este evento, carecería de objeto". (Sentencia de 11 de julio de 1962, Expediente 929, Sala de lo Contencioso Administrativo).

⁵ **Artículo 100. Excepciones Previas.**

Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

(..) 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

⁶ C.P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, demandante: Robert Bruce Raisbeck, radicación No. S-157

(...)

Sin embargo en algunas ocasiones la posición de la Corporación se ha distanciado de la postura mencionada, afirmando que:

‘Basta que una norma jurídica de carácter general haya tenido vigencia por un pequeño lapso de tiempo para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo deba pronunciarse ante una demanda de nulidad que se presenta contra ella, pues en ese lapso de tiempo pueden haberse efectuado (sic) situaciones jurídicas particulares o puede haber efectos de la misma que ameriten reparación del daño y restauración del derecho que eventualmente se haya ocasionado’ (Sentencia de agosto 17 de 1984, Sección Cuarta, Expediente 9524).

(...)

Estima la Sala que, ante la confusión generada por las dos tesis expuestas, lo procedente será inclinarse por la segunda de ellas, pero no es posible confundir la vigencia de una disposición con la legalidad de la misma, como ocurriría si se mantiene la posición que sostiene que sería inoperante y superfluo pronunciarse en los eventos en que la misma administración ha revocado su acto, así éste sea de carácter general e impersonal. Pues, contrario a lo que se había afirmado, opina la Sala que la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que de un acto administrativo, aun si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, lo declara ajustado a derecho. Ello, además, se ve confirmado por los efectos que suceden en cada evento. La derogatoria surte efecto hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma y sin restablecer el orden violado; la anulación lo hace ab - initio, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad.

Y por ello mismo es necesario el pronunciamiento sobre actos administrativos de carácter general, impugnados en ejercicio de la acción pública de nulidad, pues su derogatoria expresa o tácita no impide la proyección en el tiempo y el espacio de los efectos que haya generado, ni de la presunción de legalidad que los cubre, la cual se extiende también a los actos de contenido particular que hayan sido expedidos en desarrollo de ella y durante su vigencia. De lo contrario, el juzgamiento de tales actos particulares por la jurisdicción contenciosa resultaría imposible, pues tendría que hacerse, entre otros, a la luz de una norma, la disposición derogada, cuya legalidad no podría controvertirse por el hecho de no tener vigencia en el tiempo.

(...)

Por ello la Sala opina que, aún a pesar de haber sido ellos derogados, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación,

cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad posiblemente afectada por la norma acusada, imperio y legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras tal pronunciamiento no se produzca, tal norma, aun si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubiesen sido expedidos durante su vigencia". (Negrillas fuera de Texto).

De acuerdo con lo dicho por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la providencia antes reseñada y, en consideración a que en este caso se pretende la nulidad de un precepto contenido en un acto de carácter general -Resolución No. 215 de 2007-, se arriba a la conclusión de que las excepciones deberán ser desestimadas en razón de que la norma acusada, así haya sido modificada o derogada, surtió efectos durante su vigencia y corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo establecer si en efecto resultaba ilegal o inconstitucional según lo afirmado por la parte actora.

3. La última de las excepciones propuesta por el abogado del CNE la tituló "*inaplicación de las normas ordinarias del procedimiento administrativo a los procesos de policía administrativa*".

Como fundamento, expuso que el procedimiento que se adelanta para determinar la validez de la inscripción de cédulas, de conformidad con el artículo 316 de la Constitución Política, es de naturaleza policiva administrativa; por tanto, "*...no le son aplicables las normas contenidas en el procedimiento administrativo ordinario*", así lo disponía el inciso 3º del artículo 1º del C.C.A., y en la actualidad lo contempla el artículo 2º del C.P.A.C.A., e incluso lo concluyó la Sección Quinta del Consejo de Estado⁷. Además, sostuvo que no se puede exigir a un procedimiento breve y sumario las mismas formalidades que son aplicables al procedimiento ordinario.

Al respecto, la Sala manifiesta que la excepción no está llamada a prosperar pues, de la simple lectura de los artículos 1º del C.C.A., y 2º del C.P.A.C.A., se advierte que la excepción a la que se alude solamente es para los "*procedimientos militares y de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público*".

En este caso, el acto administrativo de carácter general no hace parte de la excepción contemplada en los preceptos enunciados, porque sin bien lo dicta el

⁷ Sentencia de 10 de diciembre de 1998, Rad. 1998-2121.

Consejo Nacional Electoral, en desarrollo de sus funciones de policía administrativa, en el asunto objeto de estudio no existe la aplicación inmediata de una decisión, por el contrario precisamente se dictó para “*establecer un procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas*”.

De acuerdo con lo expuesto, resulta evidente que contrario al dicho del demandado, la resolución parcialmente acusada le resultan aplicables las normas del C.C.A., ahora C.P.A.C.A. pues, como se dijo, no se trata de la aplicación inmediata de una decisión, por el contrario su contenido establece el procedimiento establecido para la anulación de la cédulas inscritas de manera irregular, prueba de ello, se advierte del artículo 13 de la resolución acusada que remite al artículo 44 del C.C.A., para efectos de notificación.

Las razones antes esbozadas resultan suficientes para denegar la prosperidad de la excepción formulada.

4. Asunto de fondo

Superado lo anterior, corresponde a la Sala abordar el estudio de fondo de la demanda presentada por la señora **Luz Fanny García Ruiz**.

Para el efecto, resulta necesario analizar: *i)* el trámite que regula la resolución parcialmente demandada, para entender en qué consiste el cargo de la violación de la demanda; *ii)* si el inciso segundo del artículo 8º de la Resolución 0215 de 2007 contradice las normas aducidas en la demanda.

i) Trámite que regula la resolución parcialmente demandada

La Resolución 0215 de 2007, parcialmente demandada, establece el procedimiento “*breve y sumario*” que se debe adelantar para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas.

Según lo regulado en dicho acto administrativo el Consejo Nacional Electoral es el competente para iniciar de oficio o a petición, la investigación por inscripción irregular de cédulas –Art. 1º -.

Se dispone que los registradores distritales, municipales o auxiliares pondrán a disposición de la ciudadanía: *i)* los formularios de inscripción -E3- diligenciados; *ii)* el censo electoral vigente y; *iii)* la relación de los ciudadanos titulares de las cédulas expedidas durante el proceso de inscripción, con la finalidad de que los ciudadanos tengan conocimiento de las personas habilitadas para sufragar –Art. 2º -.

Luego de lo anterior, cualquier persona podrá solicitar, “durante el último mes calendario del periodo de inscripciones y hasta dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del plazo de inscripción de cédulas fijado por la Registraduría Nacional del Estado Civil”, ante el registrador competente que, el Consejo Nacional Electoral, deje sin efecto la inscripción de la cédula que encuentre que se realizó de manera irregular –Arts. 3º y 4º-.

Después de someter a reparto la petición y de verificar que la petición cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 5º de la resolución, el magistrado procederá a su admisión o rechazo –Art. 7º-.

Admitida la solicitud se “ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción” –disposición acusada-

ii) Si el inciso segundo del artículo 8º de la Resolución 0215 de 2007 contradice las normas aducidas en la demanda.

1. Es en la actuación anterior en la que la parte actora formula su principal reparo pues, en su criterio, contrario a proceder con la publicación de un aviso, en primer orden se debería, de conformidad con los artículos 66 al 69 del C.P.A.C.A., proceder con la notificación personal, ya que el aviso es un mecanismo subsidiario de ésta.

En este sentido las normas enunciadas disponen:

“ARTICULO 66. DEBER DE NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.

ARTICULO 67. NOTIFICACION PERSONAL. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al

interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

ARTICULO 68. CITACIONES PARA NOTIFICACION PERSONAL. *Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.*

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

ARTICULO 69. NOTIFICACION POR AVISO. *Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.*

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo

caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal”.

Lo primero que debe advertir la Sala, es que los anteriores preceptos **resultan aplicables para la notificación de actos administrativo de carácter particular y concreto**, lo que obliga a determinar si la decisión a la que alude la norma demandada tiene tal carácter.

En esta instancia, conviene precisar que **el acto administrativo de carácter particular y concreto es aquel que crea, modifica, extingue o afecta situaciones jurídicas personales**; por tanto, tiene efectos jurídicos directos e inmediatos.

Por su parte, el acto administrativo de carácter general, si bien, también **crea, modifica, extingue o afecta** pero lo hace en relación de situaciones jurídicas abstractas o impersonales.

Dada la anterior diferenciación, se hace necesario mencionar que de conformidad con el artículo 65 del C.P.A.C.A., *“los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”*, más adelante la misma norma prevé que *“las entidades de la administración central y descentralizadas de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes...”*.

Por su parte, **los actos administrativos de carácter particular y concreto** según los artículos 66 al 69 de la misma codificación se deben notificar de manera personal.

En este caso, debe tenerse en cuenta que el inciso 2º del artículo 8º de la Resolución No. 0215 de 2007, acusado de ilegalidad, ordena que se fije un aviso para informar a los ciudadanos “la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”.

De acuerdo con la revisión del procedimiento reglado por el acto administrativo, parcialmente demandado, y en consideración con los cargos de la demanda, la Sala debe precisar que dicha disposición únicamente ordena **informar** la admisión de la solicitud de investigación; es decir, en este punto aún no se ha dictado **acto administrativo alguno pues, se trata de un mero acto de trámite dentro del proceso de contenido electoral que tiene por finalidad proseguir con el procedimiento establecido, el cual no tiene la virtualidad de afectar los derechos ni las situaciones jurídicas de los administrados.**

En efecto, con dicha actuación el Consejo Nacional Electoral, mediante la respectiva Registraduría, se encarga de poner en conocimiento de la ciudadanía las cédulas que serán investigadas; sin embargo, dicha actuación no tiene la entidad de afectar ninguna situación jurídica particular, razón por la cual no le resultarían aplicables las disposiciones del C.C.A., ahora C.P.A.C.A., que ordenan que los actos administrativos de carácter particular se notifiquen de manera personal, pues se insiste, en el escenario del procedimiento administrativo, en el punto objeto de debate, no existiría acto administrativo que requiera notificación.

Por el contrario, no sobra agregar que, adelantado en su totalidad el procedimiento establecido en el acto administrativo acusado, luego de que se decreten las pruebas, se realice el cotejo de las bases de datos –art. 10-, agotado el periodo probatorio –Art. 11-, y rendido el informe por parte de la comisión instructora –Art. 12-, el Magistrado Sustanciador dictará la decisión de dejar o no sin efectos las inscripciones objeto de investigación administrativa –Art. 13-. La decisión que deja sin efecto una inscripción, **sí debe notificarse de manera personal, de conformidad con el inciso 3º del artículo 13 de la resolución demandada**, en razón de que **se trata de un acto administrativo de carácter particular que finaliza un trámite administrativo y que tiene la virtualidad de afectar derechos particulares**. Además, de la mentada notificación personal la norma también prevé que el registrador fije en su despacho copia de la parte resolutive de la decisión.

Se destaca que la notificación se realiza para que el afectado cuente con la posibilidad de presentar recurso de reposición contra el acto que deja sin efecto la inscripción de su cédula.

Lo señalado anteriormente sirve de fundamento a la Sala para, además de concluir que no hay lugar acceder a la nulidad deprecada, como en su momento atinadamente lo expuso el señor delegado del Ministerio Público, fundada en la vulneración de los artículos citados del C.P.A.C.A., afirmar que no se advierte violación alguna al derecho al debido proceso, como tampoco a ningún principio constitucional, pues como ya se expuso la resolución parcialmente acusada, prevé los medios de notificación e impugnación en procura de dicha garantía fundamental.

2. Finalmente, corresponde a la Sala estudiar si el aparte demandado, infringe el contenido del artículo 4º de la Ley 163 de 1994 *“Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral”* que prevé:

“ARTICULO 4o. RESIDENCIA ELECTORAL. *Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.*

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.

Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991.

PARAGRAFO TRANSITORIO. *Para los efectos del inciso final de este artículo, los residentes y nativos del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrán votar en todas las elecciones de 1994 con la sola presentación de la cédula de ciudadanía”.*

Manifiesta la parte actora que la anterior disposición legal se tiene como infringida, en la medida que el Consejo Nacional Electoral adelanta el proceso administrativo tendiente a investigar y dejar sin efecto las cédulas irregularmente inscritas, sin que los ciudadanos tengan la posibilidad de controvertir o allegar pruebas; es decir, que *“...el ciudadano queda a merced de la administración pública, sin la posibilidad de defenderse porque se obvia la debida notificación y se cercena el derecho a elegir y ser elegido por operaciones administrativas de las que no se tiene la certeza de qué tan ajustadas a Derecho y a la Constitución fueron pues, no se tuvo la oportunidad de hacerse parte del proceso”.*

De entrada, la Sala manifiesta que este cargo carece de vocación de prosperidad primero, porque del simple cotejo de la norma demandada y del artículo antes transcrito se advierte que no existe contradicción alguna por el contrario, la ley refiere a que el Consejo Nacional Electoral adelantará un procedimiento breve y sumario para dejar sin efecto la inscripción, en aquellos casos que se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, que es lo que en la práctica sucede.

Sumado a lo anterior, reitera la Sala que como ya se concluyó, no existe vulneración alguna a los derechos de los investigados, pues se les informa la apertura de la investigación y en los casos que se deja sin efecto la inscripción, los afectados cuentan con la posibilidad de recurrir la decisión, oportunidad en la cual podrán allegar las pruebas que consideren pertinente y rebatir las existentes.

Por otra parte, no sobra manifestar que incluso cuando el CNE opta por dejar sin efecto la inscripción, el ciudadano afectado con la decisión puede hacer uso de su derecho al voto en el municipio de su residencia o donde sufragó en las últimas elecciones, como se indica en el artículo 13 de la Resolución 0215 de 2007.

En consecuencia, no se advierte que el precepto demandado incurra en vulneración legal y tampoco constitucional razón por la cual se denegaran las súplicas de la demanda.

Sin perjuicio de lo anterior y luego de demostrar que no se desvirtuó la legalidad de la norma demandada, para la Sala resulta pertinente tener consideración el argumento expuesto por el demandado, según el cual entre el vencimiento del periodo de inscripciones de las cédulas para sufragar y la fecha en que se llevan a cabo elecciones, solo transcurren dos meses, lapso en el cual se deben resolver las múltiples solicitudes presentadas para dejar sin efectos las inscripciones irregulares.

El anterior lapso de por sí ya resulta suficientemente limitado para adelantar el trámite breve y sumario previsto en la resolución demandada, como para pretender, como lo expone la parte actora, que el inicio del procedimiento se notifique de manera personal y en los fallidos casos se proceda a la fijación del aviso, pues en dicha hipótesis bien podría ocurrir que no se alcance a investigar todas las cédulas

denunciadas o también que antes de las elecciones, no estén resueltos los recursos presentados contra las decisiones de dejar sin efectos las irregulares inscripciones. En consecuencia, el trámite previsto resulta además de ajustado al ordenamiento legal, acorde para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.

El anterior panorama sí podría llegar a afectar el proceso electoral pues, conforme al supuesto formulado, algunas cédulas inscritas irregularmente y de las cuales no se pueda finiquitar la investigación administrativa sus titulares podrían sufragar, o incluso sería dable que las inscripciones que se dejaron sin efecto y en virtud del correspondiente recurso deban ser habilitadas para votar, los afectados no puedan ejercer su derecho al sufragio, al no ser resueltos antes de la celebración de los comicios. Esta situación llegaría a ser aún más lesiva para el proceso electoral.

En virtud de lo anterior y partiendo de la legalidad y constitucionalidad del aparte demandado y, en consideración de la brevedad de los términos con los que cuenta el CNE para adelantar el trámite administrativo de que trata la Resolución 0215 de 2007, la Sala encuentra más que justificada la imposición de que el mismo sea breve y sumario, por las situaciones que rodean al trámite electoral.

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

FALLA:

PRIMERO: DENEGAR las excepciones formuladas por la parte demandada

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda ejercida por la señora **Luz Fanny García Ruiz**.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de conformidad con el artículo 203 del C.P.C.A.

CUARTO: ARCHIVAR el expediente una vez quede en firme el fallo.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente providencia no procede recurso alguno.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ
Presidenta

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado