

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C, treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022).

Consejero Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 25000-23-15-000-2021-01575-01
Demandante: EFRAIN TORRES PLAZAS
Demandado: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
Medio de control: ACCIÓN DE TUTELA
Asunto: TUTELA CONTRA AUTORIDADES PÚBLICAS. EXIGENCIA LEGAL DE RECOLECCIÓN DE FIRMAS PARA COMITÉS PROMOTORES DEL VOTO EN BLANCO.

Síntesis del caso: el vocero del Comité Promotor del voto en blanco por el grupo significativo de ciudadanos “Colombianos contra la Corrupción en el Senado” presentó tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral porque consideró ilegal la exigencia contenida en los formularios de inscripción electoral, consistente en que se acredite el apoyo ciudadano del comité a través de un número determinado de firmas. La Sala evidenció que esa exigencia cuenta con un soporte legal que ya fue analizado por la Sección Quinta de esta Corporación quien lo encontró ajustado a derecho, razón por la que se negarán las pretensiones de la tutela.

La Sala decide la impugnación interpuesta por el demandante contra la sentencia de 15 de diciembre de 2021 proferida por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la cual se dispuso:

“Primero: Niégase la tutela del derecho fundamental a la participación política, invocado por Efraín Torres Plazas, como vocero del Comité Promotor del voto en blanco, con el nombre del grupo significativo de ciudadanos “COLOMBIANOS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SENADO VOTO EN BLANCO”, contra el Registrador Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, representado por su Presidente, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz, en la forma y el término previstos por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero: Si el fallo no fuere impugnado, envíese el expediente al día siguiente a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de

1991.” (mayúsculas y negrillas del original – archivo disponible en medio magnético en el aplicativo SAMAI).

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos de la demanda

El señor Efraín Torres Plazas actuando en calidad de integrante y vocero del Comité Promotor del Voto en Blanco por el grupo significativo de ciudadanos “*Colombianos contra la Corrupción en el Senado. Voto en Blanco*” presentó acción de tutela con el fin de que le sea amparado su derecho fundamental a la participación política que consideró vulnerado por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

El demandante afirmó que el 13 de diciembre de 2021 venció el plazo de inscripción para candidatos a las elecciones regionales de Senado de la República y Cámara de Representantes a ser celebradas el 13 de marzo de 2022.

Manifestó que intentó efectuar el registro de su comité, conformado por tres personas, a través de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero se encontró con que las actas de la autoridad son ilegales porque exigen firmas que apoyen su candidatura.

Alegó que ese requerimiento no debe ser aplicado a su comité al no haber postulado candidatos.

2. Pretensiones

El escrito de tutela carece de un acápite de pretensiones, sin embargo, de los hechos antes expuestos se infiere que lo pretendido por el actor es que las autoridades demandadas permitan la inscripción del comité promotor del voto en blanco por el grupo significativo de ciudadanos “*Colombia contra la Corrupción en el Senado. Voto en blanco*” sin la exigencia legal del requisito de firmas de apoyo para su inscripción en las elecciones de Senado y Cámara de Representantes.

3. Los fundamentos de la vulneración

La parte actora alegó que la ley establece la exigencia de recolectar firmas de apoyo para candidatos, pero no así para promotores del voto en blanco que soliciten la inscripción de iniciativas orientadas a promover el inconformismo contra dichos candidatos.

Para el demandante el Consejo Nacional Electoral es una autoridad de control que no debe proferir decisiones administrativas con las cuales se inmiscuya en el libre ejercicio del derecho de participación política con que cuentan los ciudadanos.

4. Actuación en primer grado

La Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por auto de 10 de diciembre de 2021 admitió la tutela y dispuso notificar al Presidente del Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil como autoridades demandadas instándolas a presentar un informe sobre los hechos que dieron lugar a la presente acción.

Adicionalmente negó la medida provisional solicitada por el actor consistente en que se ordene a las demandadas la inscripción automática del comité de promotores del voto en blanco para las próximas elecciones regionales.

5. Actuación de la autoridad judicial demandada

El Consejo Nacional Electoral solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela presentada por el señor Efraín Torres Plazas al no existir un acto concreto que vulnere o amenace su derecho fundamental a la participación política.

Manifestó que la presunta amenaza a ese derecho recae en la exigencia legal del requisito de recolección de firmas de apoyo el cual ya fue estudiado por el Consejo de Estado en sentencia de 30 de octubre de 2014 al resolver una demanda de nulidad, autoridad que la encontró ajustada al ordenamiento jurídico.

6. Sentencia de primera instancia

El 15 de diciembre de 2021 la Subsección D del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia en la que negó las pretensiones de la tutela.

El *a quo* concluyó que el demandante fundó la vulneración de su derecho a la participación política al cuestionar la legalidad de las actas de registro del Comité Promotor del Voto en Blanco al que pertenece y los formularios para recolección de apoyos expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil en los que se exige la recolección de firmas de apoyo en aplicación al artículo 2º de la Resolución 0920 de 18 de agosto de 2011 del Consejo Nacional Electoral.

Luego de analizar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad cuando se está frente a la protección de derechos políticos a partir de la sentencia SU-316 de 2021 de la Corte Constitucional, el fallador de primera instancia afirmó que en lo que respecta a tales derechos debe prestarse especial atención al análisis de la eficacia de los mecanismos de defensa que se presentan como principales en la medida en que el carácter dinámico de las democracias hace que se estén celebrando periódicamente comicios y en ese contexto el factor temporal de ejercicio de los derechos políticos adquiere gran relevancia.

Lo anterior condujo al *a quo* a considerar justificada la intervención del juez de tutela en este caso particular y concreto por involucrar derechos políticos de un grupo significativo de ciudadanos.

En el fallo de primera instancia se precisó que el artículo 2º de la Resolución 0920 de 2011, en el que la autoridad electoral dispuso los requisitos para la inscripción de campañas de promoción del voto en blanco fue objeto de demanda de nulidad.

Esa controversia fue resuelta por la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de 30 de octubre de 2014 a través de la cual esta Corporación encontró ajustado al ordenamiento jurídico el requisito de contar con un número determinado de firmas de apoyo para la constitución del respectivo comité promotor.

Con fundamento en lo anterior, la primera instancia encontró que la exigencia normativa impuesta al comité promotor del voto en blanco al que pertenece el demandante no vulnera o amenaza su derecho a la participación política pues no es un requisito que desconozca las disposiciones de orden superior que regulan los procesos electorales.

7. Impugnación

El actor presentó impugnación y le fue concedida en auto de 18 de enero de 2022.

Afirmó que no comparte las afirmaciones del fallo del tribunal y que sí están amenazados sus derechos por el simple hecho de que la autoridad electoral le hizo entrega de formularios en los que le es exigido diligenciar las casillas correspondientes a firmas de apoyo.

Insistió en que no existe una ley que exija tal requisito para la inscripción de comités promotores del voto en blanco y que la función exclusiva del Consejo Nacional Electoral es la de adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas electorales.

Manifestó que en la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado que sirvió de fundamento para el fallo impugnado se resolvió la controversia relacionada con el número de miembros que debe tener un comité independiente y no así la legalidad del requisito de firmas de apoyo para la inscripción de dichos comités.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) finalidad de la acción de tutela, 2) subsidiariedad de la acción de tutela y 3) el caso concreto.

1. Finalidad de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, disposiciones estas que regulan la acción de tutela, tal mecanismo se ejerce mediante un procedimiento preferente y sumario cuyo objeto es proteger de manera inmediata y eficaz, los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por una acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.

Sin embargo, este mecanismo no puede ser utilizado válidamente para pretender sustituir los recursos idóneos previstos por el legislador y tampoco para desplazar o variar los procedimientos de reclamo judicial preestablecidos o para revivir con ella términos precluidos o acciones caducadas.

De igual forma, dichas normas establecen la improcedencia de esta acción cuando exista otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como herramienta transitoria para evitar un perjuicio irremediable sobre uno o varios derechos fundamentales del demandante.

2. Subsidiariedad de la acción de tutela

1) Sea lo primero señalar que si bien la presente controversia se dirigió a controvertir el contenido de los formularios proferidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil para la inscripción electoral de los comités promotores del voto en blanco y, en principio, la parte actora tendría que acudir a cuestionar dicha exigencia electoral a través de los mecanismos judiciales pertinentes, lo cierto es que la Sala comparte la posición del fallador de primera instancia cuando afirmó que existen situaciones especiales que permiten flexibilizar el requisito de subsidiariedad en este caso.

2) Lo anterior en atención a que el mecanismo con que contaría el actor para cuestionar la exigencia legal de inscripción sería el medio de control de nulidad contra el artículo 2º de la Resolución 0920, *“Por medio de la cual se regula la promoción del voto en blanco”* proferida por el Consejo Nacional Electoral, en el que se consagraron los requisitos para la inscripción de campañas de promoción de voto en blanco.

3) Sin embargo, anticipa la Sala que esa disposición ya fue objeto de análisis por parte de la Sección Quinta del Consejo de Estado cuando en sentencia de 30 de octubre de 2014 resolvió una demanda de nulidad y encontró parcialmente ajustado a derecho el mencionado artículo.

4) Implica lo anterior que ese mecanismo judicial si bien es idóneo no sería actualmente la herramienta eficaz para que el actor pueda cuestionar la exigencia legal de acreditar el apoyo ciudadano a su comité promotor del voto en blanco.

5) Adicionalmente se debe anotar que en reciente jurisprudencia la Corte Constitucional afirmó que se debe prestar especial atención al análisis de eficacia de los mecanismos de defensa principales en tratándose de controversias relacionadas con derechos políticos, ante la posibilidad de que el vencimiento de términos electorales pueda conllevar una trasgresión de garantías fundamentales, lo que ha llevado a permitir la intervención del juez de tutela a través de pronunciamientos de fondo en casos como el presente¹.

6) Cabe anotar que, para el momento en que se presentó la acción de amparo estaba próximo a vencer el plazo con que contaba el comité al que pertenece el actor para inscribirse en la contienda electoral territorial que se llevará a cabo el próximo 13 de marzo de 2022, razón adicional que permitió evidenciar la urgencia para que el juez de tutela intervenga al resolver de fondo la controversia planteada.

7) Para esta Sala no es pertinente proponer al demandante que acuda a los medios de control ante la jurisdicción contencioso administrativa contra el acto administrativo que consideró vulnerador de sus derechos fundamentales si se tiene en cuenta que sus efectos conllevaron a una presunta privación del ejercicio legítimo de un derecho fundamental que a la fecha se encuentra consumada, toda vez que la fecha de inscripción venció el pasado 13 de diciembre de 2021 por lo que resulta imposible que las decisiones de la correspondiente jurisdicción puedan incidir de manera pertinente sobre lo pretendido y por tal razón el medio de control no resulta idóneo para amparar los derechos que se alegaron como vulnerados.

¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-316 de 2021 MP Alejandro Linares Cantillo.

8) Así entonces, debido a que se trata de una acción de tutela que busca el amparo del derecho a la participación política de un comité conformado por un grupo significativo de ciudadanos, que la controversia está relacionada con la aplicación legal de una disposición que ya fue objeto de pronunciamiento en sede de nulidad y que se surtió un análisis de fondo en primera instancia, la Sala considera pertinente emitir un pronunciamiento de fondo en el presente caso.

3. El caso concreto

En el caso que ocupa la atención de la Sala se demandó por esta vía constitucional a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral con el fin de que se proteja el derecho constitucional fundamental a la participación política del Comité Promotor del voto en Blanco del grupo significativo de ciudadanos *“Colombianos contra la Corrupción en el Senado. Voto en Blanco”* presuntamente vulnerado con ocasión de la exigencia para su inscripción electoral consistente en diligenciar los formularios que acrediten el número de apoyos ciudadanos representados en firmas.

En los términos en que fue propuesta la controversia la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la acción de tutela por las razones que procederán a exponerse:

1) El 18 de agosto de 2011 el Consejo Nacional Electoral profirió la Resolución 0920, *“Por medio de la cual se regula la promoción del voto en blanco”* en cuyo artículo 2º consagró los requisitos para la inscripción de campañas de promoción de voto en blanco así:

“Artículo Segundo. Requisitos para la inscripción de las campañas de promoción del voto en blanco. Los comités independientes de promotores del voto en blanco estarán integrados cinco (5) ciudadanos aptos para votar en la circunscripción en que adelanten la promoción, y para constituirse requerirán de un número de apoyos, representados en firmas, de los ciudadanos hábiles para votar en la circunscripción en la que se promueve el voto en blanco, equivalentes al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer en la elección en la que se promociona la opción. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas. Cada cargo o corporación para el cual se pretenda inscribir un Comité promotor del voto en blanco requiere para su constitución firmas independientes.

La inscripción estará sujeta a la verificación, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la validez de las firmas aportadas.

En el acto de inscripción el comité señalará el nombre de su vocero, quien actuará como su representante legal.

Para su registro deberá aportarse:

a) Documento de identificación de los miembros del comité de promotores.

b) Dirección, teléfono y correo electrónico de su vocero.

c) Acta de constitución del comité de promotores del voto en blanco en la que conste que ese es el objeto de su constitución y la que será firmada por cada uno de los integrantes del comité.

Cuando se trate de partidos o movimientos con personería jurídica, deberá aportarse acta del órgano competente que, de acuerdo con los estatutos, pueda adoptar este tipo de decisiones, y en la que conste que la propuesta de promover el voto en blanco en determinado proceso electoral fue debatida y aprobada reglamentariamente.

No producirá efecto alguno la inscripción que no cumpla con el lleno de estos requisitos”.

2) Como viene de leerse, la autoridad electoral fue clara al momento de establecer los requisitos que deben cumplir las campañas de promoción del voto en blanco, siendo uno de ellos acreditar el número de apoyos ciudadanos a través de firmas independientes y válidas equivalentes al 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer en la elección en la que se promociona la opción.

3) Es de mencionar, como quedó expuesto en antelación, que el artículo antes transcrito fue objeto de una demanda de nulidad, controversia que fue resuelta por la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de 30 de octubre de 2014 en el proceso con radicación no. 11001-03-28-000-2014-00009-00.

4) En esa providencia esta Corporación analizó un total de seis cargos formulados por un grupo de ciudadanos contra el artículo 2º de la Resolución no. 920 de 2011, entre ellos aquellos relacionados con la potestad reguladora del Consejo Nacional Electoral para concluir que esa exigencia normativa no configuró la violación a las normas superiores entonces invocadas por los demandantes.

5) Esa autoridad judicial constató que tal obligación es idéntica a la estipulada en el artículo 9º de la Ley 130 de 1994 que señaló los apoyos necesarios para

movimientos y agrupaciones sin personería jurídica por lo cual consideró que, era necesario hacer efectiva la armonía entre ese texto legal con aquel aplicable a promotores del voto en blanco al encontrarse en una situación similar.

6) Cabe señalar que en la sentencia referida la Sección Quinta del Consejo de Estado dispuso declarar la nulidad parcial de ese artículo, únicamente en lo referente a la expresión “cinco (5) ciudadanos aptos” por considerar que esa parte en concreto configura una situación onerosa para ejercer la herramienta democrática del voto en blanco como mecanismo de participación ciudadana por lo cual la reemplazó con la expresión “tres (3)”, correspondiente a lo establecido en el artículo 28 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

7) Con fundamento en lo expuesto la Sección Quinta de esta Corporación concluyó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Una vez estudiados los cargos expuestos por los demandantes, con los que se pretende la declaratoria de nulidad del artículo 2 de la Resolución No. 0920 del 18 de agosto de 2011, la Sala encuentra probado el cargo de violación a la norma superior con fundamento en el artículo 137 del CPACA, pero únicamente, respecto a la exigencia de elevar de 3 a 5 el número de integrantes del Comité contenida en la disposición demandada y la exigencia a estos de la aptitud para votar en la circunscripción que adelanten la promoción, por exceder los requisitos contenidos en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que le sirve de fundamento.

Ahora bien, tal como se deduce del párrafo anterior, el resto del contenido de la mencionada disposición, se encontró ajustado a derecho y se mantendrá incólume, dado que no fueron probados los cargos de “la potestad reguladora del Consejo Nacional Electoral diferente y de menor alcance que la tradicional reglamentaria”, la expedición de la norma sin competencia, desviación de atribuciones, expedición en forma irregular y la motivación errada o falsa, formulados en el escrito de demanda y definidos luego en la audiencia inicial.”

8) Para esta Sala basta lo anteriormente expuesto para descartar la afirmación del demandante quien de manera reiterada alegó que no existe disposición normativa que consagre la obligación de los comités promotores del voto en blanco de acreditar un mínimo de apoyos ciudadanos para efectos de lograr su inscripción electoral, pues resulta claro que el artículo 2º de la Resolución de la Resolución 920 de 2011 estableció esa exigencia cuya legalidad además fue analizada por la Sección Quinta de esta Corporación quien la encontró ajustada a derecho.

9) Así entonces, las casillas de los formularios que debía diligenciar el Comité Promotor del Voto en Blanco por el grupo significativo de ciudadanos “*Colombianos contra la Corrupción en el Senado. Voto en Blanco*” ante la Registraduría Nacional del Estado Civil no constituyen un elemento trasgresor de su garantía fundamental a la participación política sino una exigencia legal que en caso de ser desconocida impide el acceso a la postulación democrática en las contiendas electorales.

10) Las anteriores razones resultan suficientes para afirmar que le asistió la razón a la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver negar las pretensiones de la tutela tras constatar que no existe vulneración o amenaza alguna a los derechos fundamentales del demandante por motivo del requisito de firmas de apoyo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución 0920 de 2011 por lo cual se confirmará a plenitud la sentencia de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, EN SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

1º) Confírmase la sentencia proferida por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Notifíquese esta decisión personalmente a las partes e intervinientes o por el medio que resulte más expedito y eficaz.

3º) Comuníquesele este fallo a la Sala que resolvió la controversia en primera instancia y **remítasele** copia de la misma.

4º) Por Secretaría, publíquese la presente providencia en la página web de esta Corporación.

Expediente: 25000-23-15-000-2021-01575-01
Demandante: Efraín Torres Plazas
Acción de tutela – Impugnación de fallo

5º) Ejecutoriada esta providencia **remítase** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, con las respectivas anotaciones secretariales previas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 del Decreto Legislativo 806 de 2020.