

**TEMERIDAD - No se configura en razón a que las demandas de tutela no fueron instauradas por la misma persona**

[E]s evidente para la Sala que no se configura la temeridad alegada, toda vez que las demandas de tutela no fueron instauradas por la misma persona.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2591 DE 1991 - ARTÍCULO 38

**ACCIÓN DE TUTELA - Ampara los derechos al debido proceso, acceso a la administración de justicia y al principio de la confianza legítima / DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO - Se configura en el acto previo a la elección, en la falta de inscripción como candidato del Alcalde del Municipio de Cumaral - Meta / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL EMITIDO POR EL CONSEJO DE ESTADO - En los eventos en que se discute la inscripción de candidatos el medio de control de nulidad electoral no es el adecuado para el reclamo de sus derechos / CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL - No era el precedente por cuanto a través de éste se analizan los actos electorales por los cuales se declara una elección o se hace un nombramiento / NULIDAD O NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Es el medio de control para controvertir el acto ficto negativo que decidió no permitir la participación como candidato**

[L]a Sala reafirma una vez más que el proceso cuestionado no debió tramitarse por el medio de control de nulidad electoral, toda vez que la inconformidad del señor [D.R.] en el proceso de nulidad electoral no se subsume en ninguna de las causales establecidas en el C.P.A.C.A. Se observa que al respecto, dentro del proceso ordinario, tanto el ahora actor en esta tutela como la Registraduría Nacional del Estado Civil y la señora Agente del Ministerio Público pusieron en conocimiento del Tribunal Administrativo del Meta la improcedencia del medio de control de nulidad electoral; (...). El argumento antes mencionado no es de recibo para la Sala, toda vez que si bien los Informes Generales del Proceso de Investigación núms. 281 de 13 de septiembre de 2015 y 487 de 7 de octubre de 2015, en la forma en la que están redactados, a primera vista, darían la impresión de no reflejar la voluntad de la Administración, lo cierto es que en los mismos ésta sí se expresa, pues en ellos se indica en forma clara: los registros analizados, las firmas mínimas requeridas y las encontradas válidas, con lo que le puso de presente al señor [E.A.D.R.] que las rubricas por él allegadas no eran suficientes para proceder con su inscripción como candidato a la Alcaldía de Cumaral (Meta), razón por la cual se le puso fin a su proceso pre electoral. (...). Así las cosas, estima la Sala que, contrario a lo manifestado por el Tribunal Administrativo del Meta en el fallo de 11 de agosto de 2016, en el sub examine, la Administración a través de los referidos Informes expresó su decisión de no permitirle al señor [E.A.D.R.] participar como candidato en el proceso de elección de Alcalde del Municipio de Cumaral (Meta), por no haber encontrado el número mínimo de firmas válidas requeridas. En efecto, tanto tales informes como el acto ficto negativo se constituyen decisiones de contenido electoral, demandables a través de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, (...). Encuentra la Sala que la argumentación anterior no solo resulta confusa sino desacertada, pues el Coordinador del Grupo de Firmas sí se encontraba facultado para llevar la actuación administrativa pre electoral de conformidad con la misma normativa invocada por el fallador cuestionado. (...). En virtud de lo anterior, es claro para la Sala que la Coordinación de Firmas hizo parte de la organización interna de la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Delegada en lo Electoral, entidad que evidentemente tiene plenas facultades para llevar el trámite administrativo pre electoral, pues su creación tuvo como finalidad prestar apoyo en

dicho procedimiento. (...). Así las cosas, se encuentran configurados los defectos procedimental absoluto y desconocimiento del precedente judicial emitido por una Alta Corte (...). En este orden de ideas, se ampararán los derechos fundamentales invocados como violados, se dejará sin efecto la sentencia de 11 de agosto de 2016, proferida por la Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta y se le ordenará a dicha autoridad judicial que dentro de los 20 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, profiera un nuevo fallo, en el que tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 275 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 151 NUMERAL 9

**NOTA DE RELATORÍA:** La Sala Plena de esta Corporación admitió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial cuando la misma vulnera derechos fundamentales, al respecto consultar: Consejo de Estado, sentencia del 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), C.P. María Elizabeth García González. Así mismo, la Sala Plena aceptó que la acción de tutela es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, tal mecanismo puede ser ejercido contra cualquier autoridad pública, sobre el particular, consultar: Consejo de Estado, sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014, exp. 11001-03-15-000-2012-02201-01(IJ), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. En relación a las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, ver, Corte Constitucional, sentencia C-590 de 8 de junio 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02661-00(AC)\* <sup>1</sup>**

**Actor: MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO Y OTROS**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Procede la Sala a decidir la acción de tutela instaurada por el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** y otros, contra la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta**, con el fin de obtener el amparo de sus

---

<sup>1</sup> 2016-02707-00, 2016-02793-00, 2016-02795-00, 2016-02797-00, 2016-02799-00, 2016-02801-00, 2016-02803-00, 2016-02805-00, 2016-02706-00, 2016-02708-00, 2016-02710-00, 2016-02794-00, 2016-02796-00, 2016-02798-00, 2016-02800-00, 2016-02802-00, 2016-02804-00, 2016-02806-00, 2016-02807-00, 2016-02809-00, 2016-02808-00.

derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la Administración de Justicia, a la igualdad y al principio de la confianza legítima, que consideran vulnerados con ocasión de la emisión de la sentencia de 11 de agosto de 2016, proferida por aquella dentro del medio de control de nulidad electoral radicado bajo el núm. 2015-00663-00.

## I. ANTECEDENTES.

### I.1.- La Solicitud.

Los actores instauraron acción de tutela contra la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta** por considerar que les vulneró sus derechos fundamentales al proferir el fallo de 11 de agosto de 2016, por medio del cual, entre otros, se declaró la nulidad del acto administrativo contenido en el Formulario E-26 ALC, a través del cual se reconoció, como resultado de las votaciones de 28 de octubre de 2015, al señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** como Alcalde Electo del Municipio de Cumaral (Meta).

### I.2 Hechos.

Sostuvieron que el señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** solicitó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, su inscripción como candidato a la Alcaldía del Municipio de Cumaral para el período 2016-2019, en representación del grupo significativo «YO SI SOY CUMARAL».

Relataron que la Registraduría del Estado Civil no le otorgó la calidad de candidato por no haber cumplido la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley, como lo es el número de firmas necesarias para su inscripción.

Argumentaron que debido a lo anterior, el señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** instauró acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Registraduría de Cumaral, cuyo conocimiento fue asumido por **el Tribunal Administrativo del Meta**, que mediante fallo de 21 de octubre de 2014, (tan solo 4 días antes de los comicios electorales), ordenó la inclusión del interesado en el tarjetón de candidatos a la Alcaldía de Cumaral; sin embargo, ante la proximidad de las elecciones y una tutela, según los actores, sin el principio de inmediatez, no pudo ser cumplida por la la Registraduría Nacional del Estado Civil, por encontrarse ante una imposibilidad jurídica y fáctica.

Afirmaron que el 25 de octubre de 2015, se llevaron a cabo las elecciones municipales mencionadas, siendo electo el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** como Alcalde del Municipio de Cumaral (Meta) para el período 2016-2019, con una votación que superó más del doble de los votos, con una cifra de 3.416.

Enunciaron que los candidatos legalmente inscritos y que participaron en las elecciones en mención, fueron los siguientes:

- Román Valero Bernal Gaitán, representante del Partido Liberal Colombiano, quien obtuvo un total de 1.433 votos.
- María del Tránsito Correal Calderón, representante del Partido Cambio Radical, quien obtuvo un total de 1.100 votos.
- Marcelino Cárdenas Vanegas, representante del Partido Alianza Verde, quien obtuvo un total de 814 votos.

- César Augusto Molano Vidal, representante del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, quien obtuvo un total de 1.425 votos.
- Fabio Giraldo Amórtegui, representante del Partido de la U, quien obtuvo un total de 1.171 votos.

Aseveraron que el 28 de marzo de 2016, el señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** instauró el medio de control de nulidad electoral contra el acto que declaró la elección como Alcalde del Municipio de Cumaral ante la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta**, que admitió la demanda.

Arguyeron que el mecanismo de control tiene como causales de nulidad, las siguientes: «1) *La violación al debido proceso, contenida en las causales de nulidad generales que contempla el artículo 137 y 2) Cuando los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificarlos resultados electorales; causal establecida en el numeral 3º del artículo 275 del C.P.A.C.A*», pero el trasfondo de la demanda es en realidad la acción de tutela fallada el 21 de octubre de 2015, en la cual el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** no hizo parte, ni fue notificado ni vinculado.

Expresaron que en el proceso de nulidad electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en sus alegatos de conclusión, fue precisa en señalar que el señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** no fue inscrito como candidato por no haber cumplido con los requisitos de Ley, específicamente, el número de firmas o apoyos mínimos válidos requeridos.

Explicaron la diferencia entre actos de trámite y definitivos en los procesos en mención y concluyeron que con base en el pronunciamiento del **Consejo de Estado**, en los eventos en los que se demanda un acto que deniega la inscripción de un candidato, el medio de control de nulidad electoral no es procedente, por lo que en el sub examine, se deben desestimar las pretensiones.

Argumentaron que de igual forma, la Procuraduría 49 Judicial II Administrativa del Meta, emitió un concepto ante la autoridad judicial demandada mediante el cual solicitó no acceder a las súplicas de la demanda.

Señalaron que la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta** al analizar las alegaciones de las partes del proceso, omitió llevar a cabo un estudio de fondo sobre el asunto planteado en cuanto a la improcedencia del mecanismo de control.

Indicaron que en la sentencia que se acusa, se examina de manera ligera y sin rigor jurídico o investigativo la supuesta pérdida de 155 folios contentivos de 1530 o 1495 firmas, pues se determina que si éstas se hubiesen analizado podrían haber sido la tabla de salvación del señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** para haber sido inscrito, lo cual, a su juicio, no era posible estudiarse y definirlo mediante el proceso de nulidad electoral, dado que el rechazo de la inscripción es un hecho definitivo, susceptible del recurso de apelación y eventualmente demandable a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Manifestaron que Tribunal demandado pretende ser garantista, al proteger los derechos del señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS**, pero trasgrede tanto los derechos fundamentales del señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO**

en su condición de Alcalde electo, como los de sus electores, que se pronunciaron de manera libre, expresa y contundente sobre la voluntad de elegir en franca lid al actual Alcalde del Municipio de Cumaral.

Alegaron que la autoridad judicial pretende a través de la acción de nulidad electoral inscribir a un candidato a la Alcaldía de Cumaral sin el lleno de los requisitos legales, hecho que a todas luces desborda sus funciones y usurpa las de la Registraduría Nacional del Estado Civil así como las del Consejo Nacional Electoral, como máximas autoridades electorales y para ello desconoce los derechos del ahora Alcalde.

Aseveraron que el fallo cuestionado desconoce la normativa vigente al determinar que el actual Alcalde podría participar en nuevas elecciones, a pesar de que legalmente se encontraría inhabilitado de conformidad con los numerales segundo y tercero del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, que consagra las inhabilidades para ser elegido o designado Alcalde, pues se configura tal inhabilidad, entre otros, en los eventos en que se haya ejercido como empleado público con autoridad e injerencia dentro del Municipio o la intervención en la gestión de negocios atinentes a la entidad territorial, dado que estas funciones las ha estado desarrollando el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** de manera personal y continua, en ejercicio de su cargo.

Arguyeron que lo anterior podría desembocar en violación de la Ley, dado que en caso de que se lleven a cabo las elecciones ordenadas y él volviera a salir electo, serían procedentes las demandas por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades vigente.

Expresaron que el fallo cuestionado desconoce los variados pronunciamientos y antecedentes proferido por la máxima autoridad judicial administrativa.

Finalmente, explicaron que la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta** incurrió en los siguientes defectos:

**Defecto Orgánico:**

Lo hicieron consistir en que si bien es cierto que el **Tribunal Administrativo del Meta** tiene competencia para conocer en única instancia del proceso de nulidad electoral en comento, también lo es que la decisión adoptada usurpa las facultades que al respecto ostenta la Registraduría Nacional del Estado Civil, al ordenar inscribir como candidato a la Alcaldía del Municipio de Cumaral (Meta) al señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS**, estando plenamente demostrado y probado que éste no cumplía las exigencias legales sobre la materia, aspecto regulado por las Resoluciones núms. 644 y 1250 de 2015 de la RNEC.

**Defecto Procedimental Absoluto:**

Sustentaron este yerro en el hecho de que la autoridad judicial demandada «*de manera extraña se distancia de la normatividad aplicable al procedimiento de medio de control de Nulidad Electoral, y pretende por esta acción reabrir el procedimiento de inscripción de un candidato al que se le rechazó la inscripción por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad encargada legalmente de llevar a cabo dicho procedimiento*».

Indicaron que la acción de nulidad electoral tiene lugar cuando se presentan causales de nulidad taxativamente señaladas en la Ley (artículo 275 del C.P.A.C.A.); este derecho se materializa cuando la autoridad de manera extraña encuadra el hecho del rechazo de inscripción del demandante dentro de las causales de nulidad electoral, a pesar de ser situaciones diametralmente disímiles e inequívocas.

Precisaron que se vislumbra la imposibilidad de ajustar los supuestos jurídicos y fácticos al artículo 275 del C.P.A.C.A., pues el presente asunto se trata de la posible existencia de irregularidades que conllevaron al rechazo de la candidatura del señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** como representante del Grupo Significativo «YO SI SOY CUMARAL», razón por la cual no participó en las elecciones para la Alcaldía, por lo que mal se haría en afirmar que los documentos electorales contienen datos contrarios a la verdad o que fueron alterados para modificar los resultados electorales, porque no hay duda de que tales actos contienen la realidad y verdad de las elecciones.

**Defecto sustantivo:**

A su juicio se configura este defecto, por cuanto frente a la causal de nulidad electoral se evidencia una contradicción en los fundamentos y la decisión.

Explicaron que el **Tribunal Administrativo del Meta** al dar curso al medio de control de nulidad electoral debió rechazar la demanda porque lo que se pretende es reabrir el debate sobre la inscripción de un candidato.

Afirmaron que la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara y enfática en dictaminar que el acto que rechaza la inscripción de un candidato es un acto definitivo porque su expedición hace imposible que el candidato afectado participe en la contienda electoral y es por ello, que dicho acto es susceptible del recurso de apelación.

Manifestaron que el acto por el cual se rechaza una candidatura, goza de la presunción de legalidad propia de todos los actos administrativos y por lo tanto, la única forma de controvertirlos es a través del medio de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, mas no del medio de control de nulidad electoral, debido a que el rechazo impide al candidato participar en la contienda electoral.

Señalaron que la autoridad judicial demandada debió abstenerse de tramitar el asunto cuestionado, pues el mismo se basa en una causal de nulidad inexistente y en el fondo, lo único que pretende es reabrir el debate sobre el rechazo de la candidatura del señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS**, hecho que es definitivo y no es posible que sea atacado o cuestionado a través del citado medio de control de nulidad electoral, pues de acogerse las pretensiones se estarían violentando los procedimientos y derechos legalmente reconocidos tanto del Alcalde electo como de los electores.

**Desconocimiento del Precedente Judicial Emitido por una Alta Corte:**

Lo hicieron consistir en el hecho de que el fallo censurado desconoce variados pronunciamientos de la máxima autoridad en materia contencioso administrativa, en los cuales con similares supuestos jurídicos y fácticos se han tomado

decisiones distintas a la asumida en el presente asunto, lo cual vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y a la seguridad jurídica.

Arguyeron que el carácter vinculante y la importancia de los precedentes judiciales fueron debatidos en reciente fallo de la Corte Constitucional, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad del artículo 10º de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), del cual transcribió algunos apartes.

Precisaron que el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento<sup>2</sup> estudió el procedimiento de inscripción de candidaturas por grupos de ciudadanos, para lo cual elaboró un recuento normativo y jurisprudencial; así mismo, diferenció los actos de trámite o preparatorios de los definitivos para determinar la naturaleza del acto mediante el cual se rechaza la inscripción de un candidato y finalmente, centró su atención en señalar las acciones procedentes para controvertir los actos de contenido electoral.

Indicaron que el **Consejo de Estado** expresó que la diferencia entre el acto que inscribe la candidatura y el que no lo hace, radica en que el primero permite determinar en forma precisa cuáles candidatos estuvieron en las justas electorales y por ende, quiénes triunfaron y quiénes no, lo cual se refleja en el acto declaratorio de elección, razón por la cual el acto de inscripción se integra al acto declaratorio de elección y, con buen criterio, se exige su demanda conjunta o conexa con el acto de elección, distinto al sub lite.

Afirmaron que en la referida providencia, el Ato Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo explicó que se han anulado elecciones de quienes

---

<sup>2</sup> Sentencia de 23 de octubre de 2013, radicación núm. 2012-00031-01, Consejero Ponente doctor ALBERTO YEPES BARREIRO.

habiéndose predicado ganadores habían sido anteladamente inscritos en forma irregular, sin embargo «*en tratándose de la no inscripción la situación no es tan diáfana porque el grupo no inscrito no existe en las justas electorales y, por ende, tampoco figura en el acto de elección*»

Argumentaron que el **Consejo de Estado** precisó que no tener en cuenta dicho aspecto refleja confusión en la «*omisión de no adoptar medidas consecuenciales de restitución de la situación jurídica*», pues «*al limitarse exclusivamente a declarar la nulidad de la elección y al anular las credenciales dejó sin integrantes a toda la corporación administrativa por la descertificación de uno solo de los candidatos que venía apoyado por un grupo significativo de ciudadanos... olvidando que habían resultado electos concejales, por voluntad popular...*».

Arguyeron que el citado precedente judicial presenta claras similitudes con el caso bajo estudio, por lo tanto, con base en el principio de seguridad jurídica y en el derecho a la igualdad, así como es la obligación de acatar los precedentes judiciales, el resultado del presente asunto se debe desatar de igual forma con un fallo inhibitorio, por haberse escogido el medio de control equivocado.

### **Falta de Integración en Debida Forma del Contradictorio Por Pasiva.**

Fundamentaron este yerro en el hecho de que la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta** no vinculó al trámite de nulidad electoral a todas las personas naturales y jurídicas que tenían un interés jurídico en las resultas del proceso, tal es el caso de la totalidad de candidatos legalmente inscritos para los comicios llevados a cabo el 25 de octubre de 2015 y que en razón del fallo debatido, tendrían la obligación de volver a participar en las nuevas elecciones ordenadas, y más grave aún, la falta de comunicación al Consejo

Nacional Electoral, entidad encargada de llevar a cabo la logística y organización de las nuevas elecciones.

Adujeron que el omitir la notificación de la admisión de la demanda de nulidad electoral a los terceros con interés en las resultas del trámite, impide que los mismos actúen, se pronuncien e impugnen las decisiones desfavorables.

Explicaron que, en este caso, el Consejo Nacional Electoral ostenta la calidad de tercero con interés en las resultas del proceso, comoquiera que de prosperar, dicha entidad se encuentra obligada a organizar y tramitar los nuevos comicios electorales para elegir Alcalde en el Municipio de Cumaral.

Alegaron que sobre la nulidad configurada por esta omisión, existe variada Jurisprudencia, verbigracia el auto de 27 de marzo de 2012, emitido dentro de la acción de tutela radicada bajo el núm. 2010-00076-01, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con ponencia de la doctora CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ.

Mencionaron que, igualmente, la Corte Constitucional se ha referido frente a la materia, tal como se puede vislumbrar en auto 025A de 2012, expediente T-3.210.178, por el cual se reitera la importancia de la integración de los sujetos que puedan tener interés en el proceso.

Concluyeron que el fallo en censura incurrió en una nulidad insubsanable al no haberse vinculado a la actuación a los terceros interesados o afectados con las resultas del mismo, en especial el Consejo Nacional Electoral y a los demás candidatos legalmente inscritos y que hicieron parte de las elecciones de 25 de octubre de 2015.

### **I.3 Pretensiones.**

Solicita que se tutelen los derechos fundamentales invocados y en consecuencia:

Se declare que la sentencia de 11 de agosto de 2016, proferida por la **Sala Segunda Oral del Tribunal Administrativo del Meta** dentro del medio de control de nulidad electoral identificado con el núm. 50001-23-33-000-2015-00663-00, es violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la Administración de Justicia y al principio de la confianza legítima.

Que en virtud de lo anterior, se revoque y se deje sin efecto el fallo acusado y que en el término que corresponda, se le ordene a la autoridad judicial que profiera una nueva sentencia acorde con los parámetros establecidos en la normativa vigente aplicable.

### **I.4 Defensa.**

**I.4.1.- El Tribunal Administrativo del Meta-** rindió el informe solicitado en los siguientes términos:

Que la sentencia de 11 de agosto de 2016 contiene un conjunto de sustentaciones que *«dan respuesta racional dentro del sistema jurídico vigente a un problema jurídico central»*, referido a la afectación del derecho fundamental a la participación política del señor **DOUSDEBES ROJAS**, que fue corregida con la anulación del acto que declaró la elección del señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO**.

Considera que la acción de la referencia debe ser denegada, pues las fundamentaciones del escrito de tutela solo buscan un reexamen del asunto debatido y definido por dicha Corporación Judicial de manera absolutamente coherente, según lo planteado y probado.

Afirmó que es irrelevante el argumento invocado por el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** referente a que no fue vinculado en la acción de tutela tramitada y fallada en octubre de 2015, pues en estricto sentido, el único derecho a la participación en política que estaba en juego era el del señor **DOUSDEBES ROJAS**, porque **CARO BLANCO** al estar incluido en el tarjetón lo tenía asegurado y no se le disminuiría por el simple hecho de incluir en el mismo certamen a un candidato más.

Argumentó que frente a la contabilización de las firmas, debió operar el principio del «*in dubio pro accionante*», es decir, pro candidato, pues al no haber sido examinadas y válidamente excluidas, la duda acerca de la validez de esas firmas para avalar la candidatura en cuestión debía, como sucedió en el fallo de tutela y en el contencioso electoral, resolverse en favor del candidato.

Señaló que «*es obvio y apenas tibio que ahora se diga que por la tendencia del candidato no tuvo las firmas de respaldo necesarias. Si cuando menos esto se le hubiere dicho al candidato en sede de sus reclamos, aunque no acertado, se hubiere excluido del tarjetón con un acto formal.*»

Indicó que de ninguna manera puede predicarse que dicha autoridad judicial desbordó las atribuciones al fallar en el sentido de incluir en el tarjetón a un nuevo candidato, pues lo más razonable era ordenar esa inclusión, previa invalidación de lo sucedido, dentro de un esquema típico del contencioso electoral.

**I.4.2.- El Consejo Nacional Electoral**, rindió el informe solicitado en los siguientes términos:

Transcribió los artículos 265 de la Constitución Política y 39 de la Ley 130 de 1994 y precisó que en dicha normativa junto con el artículo 11 del Decreto 2241 de 1986, se consagra que la entidad ejerce la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral; que le corresponde efectuar el escrutinio general de toda la votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a las que haya lugar.

Argumentó que con relación al asunto de la referencia, observa que los hechos sobre los que versan la acción de tutela, se refieren a la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta**, de allí que su vinculación sea en calidad de tercero interesado y por consiguiente, no elevará pronunciamiento alguno.

**I.4.3.- La Registraduría Nacional del Estado Civil**, tercera interesada en las resultas del proceso, por conducto de apoderada, rindió el informe solicitado, en los siguientes términos:

Que en este caso se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que la entidad carece de competencia para analizar y pronunciarse sobre inhabilidades al momento de la inscripción de candidatos, así como de revocar decisiones judiciales proferidas por los Jueces de la República.

Indicó que resulta evidente que no ha incurrido en actuación alguna que comporte afectación o lesión a los derechos invocados por la parte actora, habida cuenta de

que las actuaciones administrativas y jurídicas que tengan lugar frente a los hechos, no son de su competencia para pronunciarse y tomar decisiones al respecto.

Alegó que en relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva, la Corte Constitucional en sentencia T-416 de 1997, con ponencia del doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ, dijo que ésta es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el Juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable, es decir, que se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado de desconocer o controvertir la reclamación del actor.

Expresó que de acuerdo con los requisitos que la Corte Constitucional<sup>3</sup> ha consagrado para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, se observa que en el sub lite, éstos no se cumplen.

Manifestó que de conformidad con la Jurisprudencia del **Consejo de Estado**, verbigracia, sentencia de 27 de junio de 2003, con ponencia de la doctora MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN, la acción de tutela resulta improcedente contra providencias judiciales, por cuanto los procesos de esta índole están regulados de tal forma que la existencia del mismo es un indicador de que las partes tuvieron a su disposición un medio judicial de defensa de sus derechos, el cual fue ejercido efectivamente por las partes hasta ser agotado, por lo que aceptar el mecanismo constitucional para remover decisiones judiciales implica el desconocimiento de la cosa juzgada, seguridad jurídica y la independencia y autonomía del Juez.

---

<sup>3</sup> Ver sentencia C-590 de 2005,

Trajo a colación, igualmente, las sentencias de 6 de septiembre de 2002, proferida dentro del proceso núm. 0264 de la Sección Quinta del Consejo de Estado y C-543 de 1º de octubre de 1992, por las cuales se menciona la improcedencia del mecanismo de amparo para controvertir fallos judiciales.

Argumentó que, en el sub examine, se configura el instituto jurídico de la cosa juzgada, en la medida en que los hechos y argumentaciones puestos de presente ya fueron objeto de pronunciamiento judicial por el **Tribunal Administrativo del Meta** dentro del medio de control de nulidad electora 2015-000663-00, cuya decisión fue en derecho y garantizó los postulados del debido proceso y contradicción.

Transcribió apartes de la sentencia de 4 de abril de 2002, emitida dentro del proceso núm. 1994-0114-01 con ponencia de la doctora MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, en la que se mencionó que el citado instituto jurídico tiene por objeto que los hechos y conductas que ya han sido resueltos a través de cualquiera de los medios aceptados por la Ley, no vuelvan a ser debatidos en otro proceso.

Explicó que la cosa juzgada, que confiere a las providencias la fuerza de verdad legal dentro del ámbito individualizado del asunto litigioso resuelto, se funda en el principio de la seguridad jurídica, el cual para estos efectos, reside en la certeza por parte de la colectividad y de sus asociados en la definición de los conflictos que se llevan al conocimiento de los Jueces.

**I.4.4.- ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS**, tercero interesado en las resultas del proceso, rindió el informe solicitado, en los siguientes términos:

Que no se han vulnerado los derechos invocados como violados y que en la demanda de tutela no se hizo ningún señalamiento sobre el concepto de violación o amenaza, ni se aportaron elementos que brindaran parámetros de comparación para establecer la violación del derecho a la igualdad.

Indicó que el libelo demandatorio solo se contrae a enunciar los requisitos generales necesarios para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

Alegó que la parte actora no informó cuáles son los hechos que dieron lugar a la falta de sustento probatorio en el medio de control de nulidad electoral.

Manifestó que en el numeral III de la demanda constitucional, denominado «*PROCEDIBILIDAD DE LA TUTELA*» se presentan una serie de críticas a la sentencia de 11 de agosto de 2016, con el argumento de que ésta adolece de los siguientes defectos, a saber: orgánico, procedimental, absoluto, material o sustantivo y del precedente judicial; además, se alegó que se debió integrar correctamente el contradictorio; argumentos que riñen con lo expuesto en el curso del medio de control de nulidad electoral, pues en dicho proceso no se adujo la afectación del debido proceso ni se demostró la configuración de nulidades.

Aseveró que en la referida actuación se efectuaron las notificaciones a terceros, en la medida en que se ordenó la publicación del auto admisorio de la demanda en un periódico de amplia circulación.

Arguyó que la parte actora lo que pretende es hacer un debate mediante este especialísimo mecanismo constitucional, cuando en realidad fue ella la que omitió la carga de plantear sus inconformidades durante el curso del proceso, pues no

interpuso el recurso de reposición y una vez proferida la sentencia se limitó a solicitar, inicialmente su aclaración y posteriormente su adición a través de lo cual plantea las presuntas nulidades, pasando por alto que dentro del proceso electoral los hechos constitutivos de nulidad están restringidos y son de estricta aplicación.

Trajo a colación la sentencia de 23 de octubre de 2013, proferida por la **Sección Quinta del Consejo de Estado**, dentro del proceso radicado bajo el núm. 2012-00031-01, en la que se precisó, lo siguiente:

*«(...) esta Sección ha señalado que la inscripción de candidatos a cargos de elección popular es acto de trámite, preparatorio de elección, cuya declaración constituye el acto definitivo que pone fin al proceso electoral. No obstante que este acto de inscripción no es atacable en forma directa, puede ser objeto de control de legalidad por la acción de nulidad electoral siempre y cuando su juridicidad se examine conjuntamente con la del acto final y los cuestionamientos que se formulen sean parte los cargos de éste»*

*«(...) el acto de inscripción es preparatorio dentro de una actuación que culmina con el acto que declara la elección, acto definitivo que puede ser objeto de control de legalidad a través de la acción de nulidad electoral ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; por ello el acta de inscripción no es atacable en forma directa, cualquier examen o revisión sobre su juridicidad sólo es posible cuando se demanda conjuntamente con el acto final, en tanto su cuestionamiento sea parte de los cargos contra éste. »*

Expresó que en su caso se tuvo en cuenta la anterior jurisprudencia y por ello, se acudió al medio de nulidad electoral, pues en manera alguna son objeto de controversia los oficios que descertificaron algunas de las 3915 firmas o registros analizados, pues la nulidad se predica de la violación al debido proceso en los actos previos, al no respetarse sus derechos fundamentales y omitirse su inscripción por parte de la Registraduría como candidato a la Alcaldía de Cumaral (Meta), razón por la cual debe demandarse el acto final.

Finalmente, solicita que se deniegue la acción de la referencia y adicionalmente, pide que se analice si existe temeridad de la acción debido a que existen otras demandas similares.

## **II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

### **II.1.- Cuestión Previa**

#### ***II.1.1.- De la temeridad.***

Frente a este instituto jurídico, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, prevé:

**«ARTICULO 38. ACTUACION TEMERARIA.** *Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes.*

*El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.» (Negritas y subraya fuera del texto).*

En virtud de lo anterior, es evidente para la Sala que no se configura la temeridad alegada, toda vez que las demandas de tutela no fueron instauradas por la misma persona.

#### ***II.1.2.- De la falta de legitimación en la causa por activa.***

Previo a resolver el fondo del asunto, es menester precisar que en el sub examine, se configura la falta de legitimación en la causa por activa y en consecuencia se

rechazará por improcedente las solicitudes de tutela presentadas por los señores **DIDIMO MELO FIGUEREDO, LILIANA GONZALEZ ROJAS, AMADEO BELTRÁN HERNÁNDEZ, MARIA AIDEE GÓMEZ PINEDA, HILARON BUSUY ROMERO, ALBA REINELDA LÓPEZ MORALES, ROSA ELENA RODRÍGUEZ SABOGAL, LUIS FERNEY GARZÓN LIEVANO, YAMILE ROLDÁN ARDILA, JORGE ENRIQUE ACOSTA ACOSTA, ROSA ELVIRA TRIANA, JENNIFER ALEJANDRA MARTÍNEZ AGUILAR, MARY LUZ MELO LÓPEZ, IVONNE GONZÁLEZ ROJAS, KATERINE LICET ANGULO GONZALEZ, YULY VANESSA LÓPEZ PRIETO, RUTH MARISOL URREGO TRIANA, ARCADIO ALARCON BENITEZ, LUZ STELLA ROLDAN ARDILA y JUAN CARLOS PEÑA SANTOS,** pues a voces del artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser interpuesta por *«cualquier persona que se encuentre amenazada o lesionada en sus derechos constitucionales fundamentales»* y en este caso, los derechos de los referidos accionantes no están siendo amenazados ni vulnerados, toda vez que no hicieron parte del proceso de nulidad electoral en censura, razón por la cual, los presuntos yerros que pudieron presentarse al interior del mismo solamente pueden ser alegados por quien haya sido parte en el mismo y estime que pudo resultar lesionado con la decisión acusada; que en este caso, es el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO**, cuyo acto de elección fue anulado en la providencia cuestionada.

Se precisa mencionar, igualmente, que al señor **NELSON GONZÁLEZ ROJAS** ya se le declaró la falta de legitimación en la causa por activa, mediante proveído de 23 de septiembre de 2016, pronunciamiento que se encuentra incólume y conforme a derecho. Así, pues, en el sub lite, se tiene como único accionante al señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO**.

Por último, cabe aclarar, que en las acciones de tutela incoadas por los ocho accionantes mencionados en el párrafo que precede al anterior, el demandante acudió como coadyuvante de las mismas, sin embargo, en virtud a que éste instauró su propio mecanismo constitucional, la Sala tendrá en cuenta las argumentaciones elevadas en su demanda de tutela.

## **II.2.- De la acción de tutela contra providencia judicial:**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012 (Expediente núm. 2009-01328, Actora: Nery Germania Álvarez Bello, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en un asunto que fue asumido por importancia jurídica y con miras a unificar la jurisprudencia, luego de analizar la evolución jurisprudencial de la acción de tutela contra providencias judiciales tanto en la Corte Constitucional como en esta Corporación, concluyó que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala había sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen **antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004** (Expediente núm. AC-10203) han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que a partir de tal pronunciamiento se modificó ese criterio radical y se declaró la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se esté en presencia de la violación de derechos constitucionales fundamentales, debiéndose observar al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente.

En sesión de 23 de agosto de 2012, la Sección Primera adoptó como parámetros jurisprudenciales a seguir, los señalados en la sentencia C-590 de 8 de junio de

2005, proferida por la Corte Constitucional, sin perjuicio de otros pronunciamientos que esta Corporación o aquella elaboren sobre el tema, lo cual fue reiterado en la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Consejero doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez (Expediente núm. 2012-02201-01).

En la mencionada sentencia la Corte Constitucional señaló los requisitos generales y especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, así:

*«Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:*

*a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones<sup>[4]</sup>. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.*

*b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable<sup>[5]</sup>. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.*

*c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración<sup>[6]</sup>. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.*

*d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora<sup>[7]</sup>. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas*

*ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.*

*e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible<sup>[8]</sup>. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.*

*f. Que no se trate de sentencias de tutela<sup>[9]</sup>. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.*

*... Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.*

*a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales<sup>[10]</sup> o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

*g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

*h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado<sup>[11]</sup>.*

*i. Violación directa de la Constitución.» (Negrillas fuera del texto)*

Analizados los requisitos generales de la tutela contra providencia judicial, encuentra la Sala que la presente acción se ajusta a los mismos, por lo que resulta procedente entrar a examinar si la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta** incurrió en alguno de los yerros de fondo alegados en contra de la sentencia de 11 de agosto de 2016.

En el presente asunto el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** invoca la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la Administración de Justicia y al principio de confianza legítima, que estima vulnerados con ocasión de la emisión de la sentencia de 11 de agosto de 2016, proferida por el **Tribunal Administrativo del Meta**.

Considera que en dicho fallo la citada Corporación Judicial incurrió en defecto orgánico; procedimental absoluto; sustantivo; del desconocimiento del precedente judicial emitido por una Alta Corte; y, en la falta de integración del contradictorio por pasiva.

Procede, entonces, la Sala a resolver los cargos de violación en mención, así:

Frente al **Defecto Orgánico**, esta Sala no lo encuentra configurado, debido a que el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** al sustentarlo no hizo referencia a la competencia establecida para las autoridades judiciales sino a las facultades que éstas tienen en emitir órdenes, aspecto al que no se refiere dicho defecto, de conformidad con la definición dada por la Corte Constitucional.

Sin embargo, se precisa aclarar que el Juez de lo Contencioso Administrativo, en el evento de encontrar acreditadas ciertas irregularidades tiene plenas facultades para emitir órdenes, como las cuestionadas por el actor.

Ahora bien, en atención a que el **Defecto orgánico** se refiere a la falta de competencia judicial, no sobra resaltar que de conformidad con el numeral 9º del artículo 151 del C.P.A.C.A., el **Tribunal Administrativo del Meta** es el competente para tramitar y decidir, en única instancia, el medio de control de nulidad electoral de Alcaldes de entidades territoriales con menos de 70.000 habitantes, que no sean capital de Departamento, como lo es Cumaral.

Respecto del **defecto sustantivo**, vislumbra la Sala que en la forma en que fue sustentado tampoco está llamado a prosperar, pues las argumentaciones del actor no se encuadran dentro del concepto que la Corte Constitucional ha establecido para este tipo de yerro debido a que éste se refiere a *«una decisión proferida con base en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión»*; y, en el sub examine, las alegaciones de aquél se confunden con el defecto procedimental absoluto y del precedente judicial, de los cuales se hará referencia a continuación.

Al examinar los defectos **procedimental absoluto** y el **desconocimiento del precedente judicial emitido por una Alta Corte**, se encuentra que al ser sustentados, el accionante relacionó sus argumentaciones entre sí, por lo que esta Sala considera necesario decidirlos en forma simultánea.

A juicio del accionante, se configuró un **defecto procedimental absoluto**, por cuanto el fallador actuó completamente al margen del procedimiento establecido, en la medida en que el medio de control de nulidad electoral tiene lugar cuando se

configuran las causales de nulidad taxativamente señaladas en la Ley (artículo 275 del C.P.A.C.A.) y en este caso, la inconformidad del señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS**, no se fundamentó en tales causales sino en un acto previo a la elección de Alcalde del Municipio de Cumaral, es decir, en su falta de inscripción como candidato; así mismo, estima el accionante que, de conformidad con el **precedente judicial** existente, el medio de control de nulidad electoral no es el adecuado, pues la Jurisprudencia del **Consejo de Estado** ha sido clara en mencionar que en los eventos en los que se discute la inscripción de candidatos, como éstos no participaron en la contienda, el medio de control de nulidad electoral no es el idóneo para el reclamo de sus derechos, razón por la cual, el actor considera que en el sub examine, debió haberse proferido fallo inhibitorio.

Para resolver estos defectos, se precisa analizar el material probatorio allegado a la actuación, del cual se extrae, entre otros, la siguiente situación fáctica:

Que el señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** inició el procedimiento de inscripción para candidato a la Alcaldía del Municipio de Cumaral (Meta) por el Grupo Significativo de Ciudadanos «YO SI SOY CUMARAL» con firmas de apoyo, a través del Formulario E-6AL.

Que el Coordinador del Grupo de Firmas de la Dirección de Censo Electoral emitió el Informe General del Proceso de Investigación núm. 281 de 13 de septiembre de 2015, por el cual indicó que de los 3.850 registros analizados, se encontraron 1876 firmas válidas, siendo necesarias un mínimo de 2.972.

Que mediante solicitud de 18 de septiembre de 2015, el señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** presentó escrito de objeción al Informe antes mencionado.

Que el Coordinador del Grupo de Firmas de la Dirección de Censo Electoral emitió segundo Informe General del Proceso de Investigación núm. 487 de 7 de octubre de 2015, por el cual indicó que de los 3.915 registros analizados, se encontraron 1942 firmas válidas, siendo necesarias un mínimo de 2.942.

Que el 16 de octubre de 2016, el interesado interpuso recurso de apelación contra el segundo Informe.

Que en virtud de que la autoridad administrativa no se pronunció frente a la apelación anterior y por encontrarse en desacuerdo con el conteo de firmas, el aspirante a candidato instauró acción de tutela con la finalidad de que pudiese participar en la contienda electoral de 2015. Este mecanismo constitucional fue conocido por el **Tribunal Administrativo del Meta**, que mediante sentencia de 21 de octubre de 2015, le ordenó a la **Registraduría** y al **Consejo Nacional Electoral**, incluir en el tarjetón al señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** para las justas electorales de 25 de octubre de 2015.

Que las autoridades electorales hicieron caso omiso a la orden anterior, pues no incluyeron al señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** en el tarjetón, siendo elegido el ahora actor como Alcalde del Municipio de Cumaral (Meta), razón por la cual el citado aspirante a candidato instauró el medio de control de nulidad electoral, el cual se resolvió a su favor, mediante sentencia de 11 de agosto de 2016, contra la cual el señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO** instauró la presente acción de amparo, providencia está suspendida

provisionalmente en sus efectos mediante auto de 23 de septiembre de 2016, dentro del expediente núm. 2016-02706-00.

Observa la Sala que la inconformidad del señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS**, durante el trámite pre electoral, en síntesis, se fundamentó en que a causa de las presuntas irregularidades en su proceso de inscripción como candidato a la Alcaldía de Cumaral (Meta), no pudo participar en la contienda electoral de 25 de octubre de 2015 y por ende, considera ilegal el acto de elección del señor **MIGUEL ANTONIO CARO BLANCO**.

Sin embargo, éste último, estima que su elección guardó la legalidad correspondiente, que no incurrió en ninguna de las causales de nulidad contempladas en el C.P.A.C.A y que según la Jurisprudencia de la **Sección Quinta del Consejo de Estado**, el señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** no debió incoar el medio de control de nulidad electoral, sino de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso.

Al respecto, la **Sección Quinta del Consejo de Estado**<sup>4</sup> ha precisado lo siguiente:

«(...)

*Es indudable para la Sala que la inscripción de candidatos con apoyos en firmas, por regla general, de los grupos de ciudadanos goza de aspectos comunes con la inscripción que hacen otros conglomerados sin personería jurídica, como claramente lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia C-470 de 2011 precitada al calificar de omisión legislativa la exclusión de dichos grupos respecto del cumplimiento de los parámetros legales a cumplir por otra clase de agrupaciones, pero por otra parte, es innegable que tienen un tratamiento que les es propio y único y es que como las candidaturas que postulan dependen de las firmas de apoyo,*

---

<sup>4</sup> Sentencia de 23 de octubre de 2013, radicación núm. 25000-23-24-000-2012-00031-01, actor VICTOR FERNANDO TORRES MORENO, demandado CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE CHIA y Consejero ponente doctor **ALBERTO YEPES BARREIRO**.

**estas deben ser verificadas exhaustivamente por el órgano competente, es decir, por la RNEC a través de su Director del Censo Electoral y cuyo resultado o certificación se convierte por así decirlo en condición suspensiva de los efectos de la inscripción**, como claramente se dispuso en el pretranscrito artículo 7 de la Resolución 0757 de 2011. Por ende, quien es descertificado no puede reputar a su favor una situación consolidada de inscripción aceptada.

(...)

Ha de recordarse que en el caso concreto, con el fin de obtener representación política en el Concejo Municipal de Chía, el Grupo Significativo de Ciudadanos “Chía Positiva”, encabezado por el demandante Víctor Fernando Torres Moreno, **registró su lista de candidatos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil de Chía, mediante el formulario E-6 CO<sup>5</sup>**, con miras a participar en las justas electorales para dicho cuerpo colegiado, llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011.

El 16 de septiembre de ese mismo año, **la Registraduría Municipal expidió con destino a los inscriptores de la Lista “Chía Positiva”, el oficio 0190 RMECCHIACUND<sup>6</sup>**, a fin de notificarles que el Director de Censo Electoral **emitió descertificación contenida en el oficio DCE 3733<sup>7</sup> de septiembre 9 del mismo año, conforme a la cual, la lista que presentó “Chía Positiva” no cumplió con los requisitos constitucionales y legales para que la respectiva inscripción produjera los efectos jurídicos**, es decir, incumplió con la condición suspensiva.

Frente a tal decisión, **el Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, presentó** el día 23 de septiembre de 2011, por intermedio de apoderado ante la Registraduría Municipal de Chía, **escrito de oposición<sup>8</sup> a la ejecución de la decisión de descertificación que calificó como acto irregular**. Dicha petición fue respondida por el Director de Censo Electoral mediante el oficio DCE 4216<sup>9</sup> del 19 de octubre de 2011, en el que confirmó en todas sus partes el acto expedido por la Dirección de Censo Electoral.

**Las elecciones para el Concejo de Chía se llevaron a cabo el 30 de octubre de 2011 sin la participación del Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva, debido a la certificación de incumplimiento de los requisitos para avalar el apoyo en firmas, adoptada por el Director de Censo Electoral mediante oficio DCE 3733.**

**En consecuencia, la Sala evidencia que el procedimiento de inscripción de firmas para la candidatura de “Chía Positiva” se finiquitó con la descertificación de la Dirección de Censo Electoral al no alcanzar el número mínimo de firmas requerido para tal efecto.** Esa es la razón por la cual **en este caso no se**

---

<sup>5</sup> Inscripción de la lista visible a folios 12 a 13.

<sup>6</sup> Visible a folios 37 y 294.

<sup>7</sup> Visible a folios 39 a 43 y 289 a 293.

<sup>8</sup> Visible a folios 45 a 58 y 295 a 308.

<sup>9</sup> Visible a folios 313 a 315.

**puede hablar ni de situación jurídica consolidada o derecho adquirido como lo pretende el demandante** cuando dice que la recepción o presentación de las firmas implicó la aceptación de la inscripción de la candidatura....; **ni tampoco puede hablarse -como lo hizo el tribunal- de revocatoria de inscripción, por cuanto este acto no existió ni se probó dentro del proceso que ocupa la atención de la Sala.**

### **3.- De los actos de trámite o preparatorios y de los actos definitivos.**

Dada la relevancia del asunto, la Sala abordará a continuación el análisis del acto administrativo contenido en el oficio DCE 3733 del 9 de septiembre de 2011, expedido por el Director del Censo Electoral, por medio del cual certificó que la lista Chía Positiva no cumplió con los requisitos constitucionales y legales para que produjera efectos jurídicos la respectiva inscripción, a fin de dilucidar si se trata de un acto de trámite o de un acto definitivo. (...)

Ha de recordarse que son considerados actos definitivos aquellos que ponen fin a una actuación administrativa o los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto<sup>10</sup> y, en consonancia con el nombre con que se identifican, son de trámite o preparatorios, aquellos que por el contrario no deciden el fondo del asunto, pero que contribuyen a la generación del definitivo y requieren ser adelantados conforme a un procedimiento preestablecido.

(...)

Vale la pena distinguir entonces la existencia de varias etapas, pues en un primer momento se da la entrega, recibo, cotejo y verificación de las firmas de apoyo y puede decirse que se está frente a una expectativa de **acto de inscripción**, o mejor una cuasi **inscripción sometida a condición suspensiva**, que sólo y luego de la revisión y verificación de la validez de los apoyos entregados, efectuada por el Director de Censo Electoral conforme a lo previsto en las Resoluciones 0757 de 4 de febrero de 2011 y 7541 del 25 de agosto de 2011 expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, permitirá la expedición un acto administrativo, que corresponde a la **certificación...**

Esa certificación en caso de ser afirmativa, favorable y validante de las firmas presentadas permitirá el cumplimiento de la condición para que nazca la **inscripción efectiva de la candidatura** apoyada en firmas y esta cobre toda su validez y vigencia en sus efectos.

En cuanto al primero de ellos, el acto de inscripción contenido en el formulario E-6 CO denominado "Formulario para inscripción de listas y constancia de aceptación de candidatos al Concejo" (Veáanse fols. 12 a 13 cdno. 1), ha de decirse que no constituye en sí una manifestación de voluntad de la administración, en este caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues no contiene decisión

---

<sup>10</sup> Así lo define el inciso final del numeral 3º del artículo 50 del Decreto 01 de 1984.

alguna, se trata tan solo de la recepción de los apoyos mediante firmas.

(...)

Pero por otra parte, y para los grupos de ciudadanos que postulan candidatos, **existe la descertificación expedida por el Director de Censo Electoral en la que se pronuncia sobre la validez de las firmas de apoyo a la candidatura.** En el presente caso, la descertificación está contenida en el oficio DCE 3733 de septiembre 9 de 2011, **que en realidad no es un acto de trámite, pues la decisión allí contenida en el sentido de que la lista Chía Positiva “no cumple con los requisitos constitucionales y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción”, constituye para ese grupo de ciudadanos la finalización de la actuación administrativa de cara al proceso electoral** del cual querían hacer parte, en tanto materializa la imposibilidad de ingresar y continuar con su propósito de participar en las justas electorales.

En efecto, el inciso final del artículo 50 del C.C.A., prevé la posibilidad de que los actos administrativos de trámite o preparatorios, lleguen a adquirir un carácter **definitivo cuando conforme a la decisión que adopten, pongan fin a la actuación y hagan imposible continuarla.**

Sobre la posibilidad de que un acto de trámite se torne en uno definitivo, ha señalado la Sección<sup>11</sup> que “los (actos) de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo.”

...es decir, cuando producto de la revisión y verificación efectuada por el Director de Censo Electoral, este ha encontrado que los apoyos que respaldan la opción política, están conforme a lo dispuesto en las normas previstas con tal fin... se está en presencia de un acto de trámite o preparatorio, que por la valoración realizada permite que la opción política continúe su curso normal en el proceso electoral...

La decisión contraria, es decir, **la descertificación, en cambio, muta el acto preparatorio o de trámite en definitivo**, pues... **la descertificación o certificación negativa** en el sentido de que no cumple los requisitos constitucionales y legales para que la lista surta efectos jurídicos, **significa ponerle fin a la actuación administrativa, pues en adelante dicho acto les impide continuar participando del proceso electoral y pos electoral.**

(...)

---

<sup>11</sup> Sentencia. Rad. 2008-00026. Octubre 22 de 2009. Actor: Camilo Araque Blanco y Otros. Ddo: Defensor del Pueblo. C.P. Dr. Filemón Jiménez Ochoa.

#### **4. De la acción de nulidad electoral y de las otras acciones contra los actos de contenido electoral.**

Aunque en principio, es sabido que la demanda de nulidad electoral debe dirigirse contra el acto de elección o nombramiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 229 del Código Contencioso Administrativo, la Sala ha reiterado en Jurisprudencia uniforme<sup>12</sup> la obligación de demandar otros actos dictados en el curso del proceso administrativo electoral, cuando contienen decisiones administrativas que finiquitan una actuación accesorio o incidental adelantada en su trámite<sup>13</sup>. (...)

...

Siguiendo con la diferenciación entre el acto que inscribe la candidatura y el que no lo hace, es claro para la Sala que el primero permite determinar en forma precisa cuáles candidatos estuvieron en las justas electorales y, por ende, quiénes triunfaron y quienes no, lo cual queda claramente reflejado en el acto declaratorio de elección. He ahí la razón por la cual el acto de inscripción se integra al acto de elección y, con buen criterio, se exige su demanda conjunta o conexa con el acto de elección.

Por ello también, esta Sección ha podido anular elecciones de quienes habiéndose predicado ganadores habían sido anteladamente inscritos en forma irregular, como se observa en el antecedente jurisprudencial de 20 de agosto de 2009 (radicación 150012331000200700813 01, radicación interna no. 2007 - 0813, demandante: Rafael Ernesto Vargas Aranguren y demandado: Enrique Javier Camargo Valencia). Pero tratándose de la no inscripción la situación no es tan diáfana porque el grupo no inscrito no existe en las justas electorales y, por ende, tampoco figura en el acto de elección.

(...)

Por lo anterior, la Sala considera que la solución jurídica está en tener claro que tanto el oficio DCE 3733 como el subsiguiente DCE 4216, que **descertificaron las firmas de apoyo, impidieron que conforme al artículo 9 de la Ley 130 de 1994 el grupo “Chía Positiva” tuviera la posibilidad de inscribir a su candidato, y por ende, corresponden a actos administrativos de contenido electoral**, que parafraseando anterior jurisprudencia de la Sección<sup>14</sup>,

---

<sup>12</sup> Ver entre otras las sentencias de 2 de octubre de 2009 dictada en los expedientes radicados con los números 11001-03-28-000-2006-00122/114/120/121/123/124/125/126/136,138, demandantes: Clara Eugenia López Obregón y otros, demandados: Representantes a la Cámara por Bogotá Distrito Capital y de 25 de agosto de 2011. Exp. Acum 11001-03-28-000-2010-00045-00 y 00046-00, demandante: Sandra Liliana Ortiz Nova y otro, demandados: Representantes a la Cámara por el Departamento de Boyacá.

<sup>13</sup> Sentencia de 1 de noviembre de 2012. Rad. 2010-00086. Actor: Roberto Herrera Díaz y Otros. Ddo: Representantes a la Cámara por el Departamento del Magdalena 2010-2014. C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>14</sup> Sentencia de 9 de marzo de 2012. Rad. 2011-00004. Actor: Arnulfo Gasca Trujillo y Otro. Ddo: Consejo Nacional Electoral. C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo. Sobre la definición de acto de contenido electoral, consúltese igualmente la providencia del 3 de noviembre de 1994. Expediente 3.104 de la Sección Primera del Consejo de Estado.

**se conciben en manifestaciones de voluntad administrativa que se dictan en desarrollo de la legislación electoral, a fin de perfeccionar el proceso y la organización electorales, para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la votación del elector expresada en las urnas, pero que al no declarar la elección o nombramiento, son susceptibles de control judicial mediante la acción de simple nulidad, del artículo 84 del C.C.A., o bien la nulidad con restablecimiento del derecho, del artículo 85 del C.C.A., dependiendo de la finalidad de quien demanda -defensa del orden jurídico o restablecimiento de su derecho.**

Sobre las diferencias entre el acto electoral y el acto de contenido electoral, nutrido ha sido el pronunciamiento de la Sección Quinta:

*“(...) algunas precisiones en torno a las **diferencias existentes entre los actos electorales y los actos de contenido electoral**, pues como se verá tal distinción además de ser sustancial, tiene injerencia en el tipo de acción que debe emplearse para su conocimiento.*

*Los **actos electorales corresponden a aquellas decisiones administrativas por medio de las cuales se declara una elección o se hace un nombramiento o designación**, según se infiere del régimen general de competencias establecido en el Código Contencioso Administrativo. Así, por ejemplo, en el numeral 3 del artículo 128 (Mod. Dto. 597/1988 art. 2 y Ley 446/1998 art. 36), asigna al Consejo de Estado, en única instancia, el conocimiento de los procesos de “nulidad de elecciones” de los más altos dignatarios del Estado, así como los “nombramientos” hechos por los mismos; ello se repite, asimismo, en el numeral 8 del artículo 132 (Mod. Dto. 597/1988 art. 2 y Ley 446/1998 art. 40), al prescribir que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de la “nulidad electoral” de las máximas autoridades del nivel seccional, entre otras, así como “de cualquier otra elección” realizada en la misma comprensión territorial, e igualmente de la nulidad de “las elecciones o nombramientos” efectuadas por esas autoridades y por otras entidades que no viene al caso relacionar.*

*Por el contrario, los **actos de contenido electoral**, que por obvias razones **no pueden equipararse a los actos electorales, sí se pueden identificar por su estrecha relación con uno de estos actos, es decir que el acto viene a ser de contenido electoral, no porque con el mismo se asuma una decisión administrativa de elección o de nombramiento, sino porque la decisión administrativa afecte de alguna manera a un acto de esa estirpe, bien porque lo revoque, modifique o sujete a alguna condición que antes no tenía, es decir que el acto llega a ser de contenido electoral porque jurídicamente tiene alguna incidencia en uno que sí tiene naturaleza electoral.***

Con todo, el acto de contenido electoral no se agota en la anterior clasificación, pues bajo la premisa de que esa naturaleza se la confiere su proximidad jurídica con un acto de elección o de nombramiento, también resulta válido afirmar que **dentro de ese catálogo se incluyen los actos administrativos de carácter general por medio de los cuales la administración pública regula o reglamenta un proceso de elección o de nombramiento**, como podría ser el caso, Vr. Gr., de los decretos que expide el Presidente de la República en ejercicio de su Potestad Reglamentaria para reglamentar, valga la redundancia, algunos procesos de elección de miembros de la Comisión Nacional de Televisión<sup>15</sup>.

**La distinción entre actos electorales y actos de contenido electoral fue igualmente advertida por la Sala Plena del Consejo de Estado**, pues al expedir su reglamento por medio del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999, dispuso en su artículo 13:

*“Art. 13.- Distribución de los negocios entre las secciones. (Mod. Acuerdo 55 de 2003 art. 1). Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...)”*

*Sección Quinta*

**1.- Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral.**

2.- Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, **contra actos de contenido electoral**.

3.- Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos. (...)”

Ahora, el **procedimiento a seguir para el conocimiento de las demandas de nulidad contra actos electorales y contra actos de contenido electoral no es el mismo**. Así, el proceso electoral regulado en el Capítulo IV del Título XXVI (Arts. 223 a 251) del Código Contencioso Administrativo, tiene por objeto la nulidad de las elecciones o nombramientos, como así lo enseñan, entre otros, los artículos 229 y 233 *ibídem*, donde se dice, en el primero, que “deberá demandarse precisamente el acto por medio del cual la elección se declara”, y en el segundo, que “Si se trata de nombrado o elegido...”. Es decir, el proceso electoral está previsto para conocer de las demandas de nulidad contra actos de elección o de nombramiento, contra típicos actos electorales.

Como quiera que allí no fueron incluidos los actos de contenido electoral, considera la Sala que su conocimiento por parte de esta jurisdicción debe ser a través del procedimiento ordinario previsto en el

---

<sup>15</sup> Sobre el particular puede consultarse, entre otras, la sentencia dictada por esta Sección el 14 de septiembre de 2007, dentro del proceso de nulidad electoral No. 1101032800020070018-00, adelantado por el señor Alberto Pico Arenas contra el Ministerio de Comunicaciones, donde se declaró la nulidad del numeral 3 del artículo 10 del Decreto 2244 del 1º de julio de 2005 “Por el cual se reglamenta el procedimiento de elección del miembro de Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión de que trata el literal d) del artículo 1º de la Ley 335 de 1996”, dictado por el Presidente de la República.

*Título XXIV (Arts. 206 a 211) del Código Contencioso Administrativo, de modo que las demandas de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que no sean de elección o de nombramiento, pero que sí tengan alguna relación jurídica con los mismos, tal como se precisó arriba, deben conocerse vía procedimiento ordinario”<sup>16</sup>.*

*Conforme a las consideraciones precedentes, queda claro que el actor ha debido demandar en acción de simple nulidad o de nulidad con restablecimiento de derecho la presunción de legalidad que cobijaba a los oficios DCE 3733 de septiembre 9 de 2011 y DCE 4216 de octubre 19 del mismo año, actos que, como ya se explicó, adquirieron el carácter de definitivos al impedir por la decisión allí adoptada, que el Grupo Significativo de Ciudadanos pudiera continuar participando como opción política en el proceso electoral que se adelantó para el Concejo de Chía en las elecciones del 30 de octubre de 2011 y que por no tratarse del acto de inscripción de la candidatura imposibilita exigir que se demande conexo al acto declaratorio de elección, por cuanto no está contenido en este último, dada su exclusión.*

**Así las cosas, se evidencia que la demanda es inepta en la medida que el actor escogió una vía inadecuada (acción de nulidad electoral) para endilgar irregularidades que no pesan de manera directa sobre el acto de elección sino sobre actos administrativos anteriores que finiquitaron la actuación administrativa preelectoral del Grupo Significativo de Ciudadanos Chía Positiva en las justas electorales llevadas a cabo el día 30 de octubre de 2011 para el Concejo del municipio de Chía.**

(...)»

Advierte la Sala que en el sub examine como la inconformidad del señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** se fundamentó en un acto de contenido electoral<sup>17</sup>, comprendido en la decisión que determinó que el número de firmas –válidas- allegadas al procedimiento no era suficiente para darle aval a su inscripción y que, por consiguiente, puso fin a su expectativa de aspirar como candidato a las elecciones para la Alcaldía de Cumaral (Meta) en octubre de 2015, **el medio de control de nulidad electoral no era el procedente**, por cuanto a

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 9 de octubre de 2008. Exp. No. 1001-03-28-000-2008-00008-00. Actor: Orlando Duque Quiroga. Ddo: Congreso de la República. C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.

<sup>17</sup> Actos de carácter general a través de los que se regulan o reglamentan un proceso de elección o de nombramiento.

través de éste se analizan los actos electorales, es decir, por los cuales se declara una elección o se hace un nombramiento.

Además, el artículo 275 del C.P.A.C.A., prevé lo siguiente:

**«Artículo 275. Causales de anulación electoral.** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137<sup>18</sup> de este Código y, además, cuando:

1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.
2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.
3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.
4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.
5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad.
6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.

---

<sup>18</sup> **«Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

**Parágrafo.** Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-259 de 2015. »

7. *Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.*

8. *Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección.*

*NOTA: El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-334 de 2014.»*

Del texto de la norma transcrita la Sala reafirma una vez más que el proceso cuestionado no debió tramitarse por el medio de control de nulidad electoral, toda vez que la inconformidad del señor **DOUSDEBES ROJAS** en el proceso de nulidad electoral no se subsume en ninguna de las causales establecidas en el C.P.A.C.A.

Se observa que al respecto, dentro del proceso ordinario, tanto el ahora actor en esta tutela como la Registraduría Nacional del Estado Civil y la señora Agente del Ministerio Público pusieron en conocimiento del **Tribunal Administrativo del Meta** la improcedencia del medio de control de nulidad electoral; sin embargo, el referido fallador estimó que:

*«... de acuerdo con la situación fáctica y las pruebas obrantes en el plenario, no existe acto administrativo suscrito por autoridad competente, donde se haya manifestado la voluntad de la administración en el sentido de rechazar la inscripción del señor DOUSDEBES ROJAS; simplemente existen unos formatos denominados INFORMES GENERALES DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN, Radicados 291 y 487, que dan cuenta del RESULTADO DE REVISIÓN FIRMAS INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS GRUPO SIGNIFICATIVO “YO SI SOY CUMARAL” respecto del demandante, suscritos por el Coordinador de Firmas de la Dirección de Censo Electoral...» (Subrayas fuera del texto).*

El argumento antes mencionado no es de recibo para la Sala, toda vez que si bien los Informes Generales del Proceso de Investigación núms. 281 de 13 de septiembre de 2015 y 487 de 7 de octubre de 2015, en la forma en la que están redactados, a primera vista, darían la impresión de no reflejar la voluntad de la

Administración, lo cierto es que en los mismos ésta **sí** se expresa, pues en ellos se indica en forma clara: los registros analizados, las firmas mínimas requeridas y las encontradas válidas, con lo que le puso de presente al señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** que las rubricas por él allegadas no eran suficientes para proceder con su inscripción como candidato a la Alcaldía de Cumaral (Meta), razón por la cual se le puso fin a su proceso pre electoral.

Tan así es que el interesado presentó dentro de dicha actuación administrativa escrito de objeción contra el primer informe y recurso de apelación contra el segundo.

Así las cosas, estima la Sala que, contrario a lo manifestado por el **Tribunal Administrativo del Meta** en el fallo de 11 de agosto de 2016, en el sub examine, la Administración a través de los referidos Informes expresó su decisión de no permitirle al señor **ENRIQUE ALBERTO DOUSDEBES ROJAS** participar como candidato en el proceso de elección de Alcalde del Municipio de Cumaral (Meta), por no haber encontrado el número mínimo de firmas válidas requeridas.

En efecto, tanto tales informes como el acto ficto negativo se constituyen decisiones de contenido electoral, demandables a través de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso.

Ahora bien, se observa que el Tribunal demandado también señaló que:

*«los informes que obran a folios 15 y 32 del expediente y **no tienen virtualidad de crear, modificar o extinguir la situación jurídica correspondiente**, relacionada con la validación o no de la inscripción del actor como candidato a la Alcaldía de Cumaral (Meta), **pues, no está acreditado en el plenario que quien firma esos documentos, “COORDINADOR GRUPO FIRMAS DIRECCIÓN DE CENSO ELECTORAL”, señor PAULO ANDRÉS ALBA CORTES lleve en ese estadio del trámite administrativo pre-electoral la representación legal y/o externa de la organización electoral**, en principio dirigida por el*

*Consejo Nacional Electoral o, si se aceptara, desde el seno de la Registraduría Nacional, según los artículos 265 y 266 de la Constitución Política, respectivamente.*

*El Grupo de trabajo, denominado “Grupo de Firmas” fue creado según la Resolución 616 de 27 de enero de 2015 y, de acuerdo con los artículos 1 y 2 de este acto, quedó adscrito y contribuyendo, esto es, trabajando a las órdenes de la Dirección de Censo Electoral, para cumplir las funciones del numeral 2º del artículo 35 y del numeral 14 del artículo 37 del Decreto 1010 de 2000, por lo que al consultar e interpretar la función de ese grupo, contenida en el literal g) del artículo 2º de esa resolución, en armonía con la función contenida en el numeral 14 del artículo 37 del Decreto 1010 de 2000, necesariamente, se concluye que al estar asignada la misión de coordinar y dirigir el proceso de revisión de firmas a la Dirección del Censo Electoral, era el titular de esta dependencia el encargado legalmente de hacer la manifestación externa acerca de la validación o rechazo de la inscripción, a partir de los informes técnicos de revisión de firmas presentados por el Coordinador del Grupo de Firmas que, entonces, desde una visión formal u orgánica, no pueden tenerse como los actos administrativos que pusieron fin al debate acerca de la validez o no del procedimiento de inscripción por firmas de la candidatura en cuestión.»*

Encuentra la Sala que la argumentación anterior no solo resulta confusa sino desacertada, pues el Coordinador del Grupo de Firmas sí se encontraba facultado para llevar la actuación administrativa pre electoral de conformidad con la misma normativa invocada por el fallador cuestionado.

En efecto, la Resolución 616 de 2015<sup>19</sup>, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, establece:

*«ART. 1º—A partir del 2 de febrero de 2015, la **dirección de censo electoral de la Registraduría delegada en lo electoral para su organización interna**, contará con un grupo de trabajo que se denominará grupo de firmas, adicional al creado mediante la Resolución 13097 de 2013.*

***ART. 2º—El grupo de firmas creado en el artículo anterior, contribuirá con la dirección de censo electoral en el cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 2º<sup>20</sup>***

---

<sup>19</sup> «Por la cual se crea el grupo de firmas - dirección de censo electoral, adscrito a la registraduría delegada en lo electoral»

<sup>20</sup> «ARTICULO 35. REGISTRADURIA DELEGADA EN LO ELECTORAL. Son funciones de la Registraduría Delegada en lo Electoral:

**del artículo 35 y el numeral 14<sup>21</sup> del artículo 37 del Decreto-Ley 1010 de 2000 y adicionalmente las que se detallan a continuación:**

Funciones:

a) *Presentar para estudio y aprobación la implementación de nuevos procedimientos técnicos y tecnológicos que permita mejorar el proceso de revisión de firmas que presentan los grupos promotores de ciudadanos que postulen candidatos.*

b) *Diseñar el plan de trabajo anual para estudio y aprobación del director de censo electoral.*

c) **Verificar y revisar que la información suministrada en los formularios de recolección de apoyos cumplan con los requisitos legales y técnicos.**

d) *Coordinar el proceso de alistamiento, revisión, grabación y auditoría de los apoyos.*

e) *Coordinar el proceso de revisión grafológica cuando sea contratado.*

f) *Velar por la seguridad y confidencialidad de la información contenida en los formularios.*

g) **Presentar el informe de revisión y verificación de las firmas recibidas.**

h) *Las demás asignadas.*

ART. 3º—*El Registrador Nacional del Estado Civil, designará el coordinador del grupo de que trata la presente resolución, previa disponibilidad presupuestal*

ART. 4º—*La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.»*

---

(...)

2. Programar, dirigir, coordinar, garantizar la implementación y **evaluar las actividades que conlleva el desarrollo de los procesos electorales** y los mecanismos de participación ciudadana señalados en la Constitución Política y la ley, con las Delegaciones Departamentales, Registradurías y representaciones diplomáticas de Colombia en el exterior.» (Negrillas y subrayas fuera del texto)

<sup>21</sup> « ARTICULO 37. DIRECCION DE CENSO ELECTORAL. Son funciones de la Dirección de Censo Electoral:

(...)

14. Coordinar y dirigir el proceso de revisión de las firmas que presenten tanto los partidos y movimientos políticos que soliciten personería jurídica al Consejo Nacional Electoral; como los promotores de los mecanismos de participación ciudadana, diseñando los respectivos procedimientos.»

En virtud de lo anterior, es claro para la Sala que la Coordinación de Firmas hizo parte de la organización interna de la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Delegada en lo Electoral, entidad que evidentemente tiene plenas facultades para llevar el trámite administrativo pre electoral, pues su creación tuvo como finalidad prestar apoyo en dicho procedimiento.

En efecto, dicha Coordinación se encontraba adscrita<sup>22</sup> a la Registraduría Nacional del Estado Civil –Delegada en lo Electoral-, precisamente, entre otros, para el examen de firmas dentro del proceso pre electoral, aspecto fundamental en el procedimiento en debate, pues debido a que no se halló la cantidad mínima de firmas requeridas, el señor **DOUSDEBES ROJAS** no pudo ser inscrito como candidato, esencia de la controversia, razón por la cual, las argumentaciones elevadas por el Tribunal demandado no pueden ser admitidas por esta Sala.

Finalmente, se precisa resaltar, que aún si en gracia de discusión se llegase a aceptar que ni los Informes Generales del Proceso de Investigación ni el acto ficto negativo configurado pudiesen ser tenidos en cuenta como decisiones o actos administrativos de contenido electoral (que **no** es el caso), ello tampoco tornaría procedente el medio de control de nulidad electoral para debatir presuntas irregularidades del procedimiento previo a las elecciones, pues como ya se dijo el citado medio de control solo puede ser incoado para atacar el acto de elección.

Así las cosas, se encuentran configurados los defectos **procedimental absoluto** y **desconocimiento del precedente judicial emitido por una Alta Corte**, razón

---

<sup>22</sup> Tal como lo confirma el artículo 1º de Resolución 15221 de 2015, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil que reza: «art. 1º. A partir del 27 de noviembre de 2015, suprimir el grupo interno de trabajo Firmas - Dirección de Censo Electoral, adscrito a la Registraduría Delegada en lo Electoral, creado mediante Resolución número 0616 del 27 de enero de 2015»

por la cual, esta Sala se releva de examinar el defecto de «*Falta de Integración en Debida Forma del Contradictorio Por Pasiva*», también invocado por el actor.

En este orden de ideas, se ampararán los derechos fundamentales invocados como violados, se dejará sin efecto la sentencia de 11 de agosto de 2016, proferida por la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta** y se le ordenará a dicha autoridad judicial que dentro de los 20 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, profiera un nuevo fallo, en el que tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas.

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

**F A L L A:**

**PRIMERO: DECLÁRASE PROBADA LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA** de los señores DIDIMO MELO FIGUEREDO, LILIANA GONZALEZ ROJAS, AMADEO BELTRÁN HERNÁNDEZ, MARIA AIDEE GÓMEZ PINEDA, HILARON BUSUY ROMERO, ALBA REINELDA LÓPEZ MORALES, ROSA ELENA RODRÍGUEZ SABOGAL, LUIS FERNEY GARZÓN LIEVANO, YAMILE ROLDÁN ARDILA, JORGE ENRIQUE ACOSTA ACOSTA, ROSA ELVIRA TRIANA, JENNIFER ALEJANDRA MARTÍNEZ AGUILAR, MARY LUZ MELO LÓPEZ, IVONNE GONZÁLEZ ROJAS, KATERINE LICET ANGULO GONZALEZ, YULY VANESSA LÓPEZ PRIETO, RUTH MARISOL URREGO TRIANA, ARCADIO ALARCON BENITEZ, LUZ STELLA ROLDAN ARDILA y JUAN CARLOS PEÑA SANTOS. En consecuencia, se rechaza por improcedente las solicitudes de tutela presentadas por los citados señores.

**SEGUNDO: AMPÁRANSE** los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la Administración de Justicia y al principio de la confianza legítima del actor y en consecuencia, **DÉJASE SIN EFECTO** la sentencia de 11 de agosto de 2016, proferida por la **Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo del Meta**.

**TERCERO: ORDÉNASE** al Tribunal demandado que dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, profiera una nueva sentencia, en la que tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**QUINTO:** En caso de que esta providencia no sea impugnada y quede en firme, **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 9 de febrero de 2017.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**    **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Presidente

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**