

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., siete (7) de octubre de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00024-00

Actor: RUBEN DARIO BRAVO RONDON

Demandado: REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Procede el Despacho a resolver la medida cautelar de urgencia consistente en la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones Nos. 644 de enero veintiocho (28) de 2015 y 1250 de febrero doce (12) del mismo año, solicitada por el demandante.

ANTECEDENTES

1. La demanda

En su propio nombre y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Rubén Darío Bravo Rondón demandó las resoluciones 644 y 1250 del presente año, expedidas por el registrador nacional del estado civil.

Mediante el primero de tales actos, el funcionario unificó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de las firmas para la inscripción de candidaturas que aspiren a las gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales, mientras que a través del segundo modificó la citada resolución No. 644 de 2015 en lo que corresponde al artículo quinto sobre la verificación y validación de apoyos.

2. La solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos acusados

En escrito separado de la demanda, el actor pidió la aplicación de medidas cautelares de urgencia según lo previsto en el artículo 234 de la ley 1437 de 2011, específicamente la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados.

Indicó que las diferentes normas invocadas por el registrador nacional como soporte jurídico de las resoluciones demandadas, como los artículos 2, 40, 103 y 266 de la Constitución, las leyes 130 de 1994, 1475 de 2011, 134 de 1994 y el decreto ley 1010 de 2000, no tienen ninguna base formal sobre la materia regulada en dichos actos.

Agregó que en esas normas no existe la facultad ni la delegación del legislador para que la entidad expida el reglamento para tales efectos, por lo cual, en criterio del actor, hubo desbordamiento de las funciones del registrador nacional y resquebrajamiento del orden jurídico.

Precisó que al señalar las atribuciones del registrador nacional, el artículo 25 del decreto ley 1010 de 2000 no le dio competencia para unificar disposiciones en materia de verificación de firmas para las autoridades electorales, lo que configura falsa motivación.

Subrayó que además de la usurpación de las competencias del Congreso, la Registraduría impuso requisitos adicionales para la inscripción de los grupos significativos de ciudadanos, que no están previstos en las dos (2) leyes estatutarias expedidas para regular la materia.

Para resolver, el Despacho hace las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección es competente para conocer la demanda en la cual fue solicitada la medida cautelar, por tratarse de una acción de nulidad dirigida contra actos administrativos, en este caso de contenido electoral, expedidos por una autoridad del orden nacional, según lo dispuesto por el numeral 1º del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Adicionalmente, en ejercicio del medio de control de nulidad, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispuso, en el artículo 234, que la competencia para resolver la medida cautelar de urgencia le corresponde al magistrado ponente.

2. De la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos

En el capítulo XI, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció la posibilidad de decretar medidas cautelares en los procesos que se adelanten en esta jurisdicción, sin que la decisión implique prejuzgamiento por parte del operador jurídico respecto del asunto sometido a examen.

El contenido de dicha regulación permite que el juez pueda decretar una amplia gama de medidas de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa y de suspensión, pero es claro que frente a los actos administrativos, tanto de carácter general como particular, opera principalmente la suspensión provisional de sus efectos jurídicos.

A partir de las normas que regulan las medidas cautelares y según lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo exige la *“petición de parte debidamente sustentada”*.

Cuando se pretenda la suspensión provisional en ejercicio de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario acreditar el cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo 231 del CPACA.

La norma señaló que la suspensión procederá *“por violación de las disposiciones invocadas **en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud**”*. (Negrillas fuera del texto)

Así, la suspensión provisional de los efectos del acto que se acusa de nulidad es procedente siempre y cuando se acredite que existe violación de las disposiciones invocadas, que dicha transgresión surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas

allegadas con la solicitud.

En este caso, el Despacho advierte que por tratarse de una medida de urgencia solicitada por el actor desde la presentación de la demanda, no se ordena el traslado a la parte demandada, según lo dispuesto en el artículo 234 del CPACA.

3. La decisión

El demandante estimó que las diferentes normas constitucionales y legales invocadas por el registrador no tienen ninguna base formal sobre la materia regulada mediante los actos acusados, como es la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidaturas para las elecciones regionales y locales.

Agregó que el decreto ley 1010 de 2000 no facultó al registrador para unificar las disposiciones sobre revisión de firmas y subrayó que no existe delegación del legislador para tales efectos, por lo cual indicó que el funcionario desbordó su competencia e invadió la órbita que le corresponde al Congreso.

Observa el Despacho que al expedir las resoluciones demandadas, el registrador nacional se basó en sus atribuciones constitucionales y legales, en especial en aquellas conferidas por los artículos 2, 40 y 103 de la Carta Política, las leyes 130 de 1994, 134 de 1994 y 1475 de 2011 y el decreto ley 1010 de 2000 (fls. 7 a 12).

Esas disposiciones están relacionadas con diferentes aspectos generales y especiales del régimen electoral, como el estatuto de los partidos, las reglas de organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas y de los procesos electorales y la organización interna de la Registraduría Nacional y de sus dependencias.

Al definir la estructura interna del organismo, el decreto ley 1010 de 2000, en el artículo segundo, estableció que uno de los objetos de la Registraduría es “(...) *organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, en orden a apoyar la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país*”.

En cuanto a su naturaleza, el artículo tercero dispuso que la Registraduría “(...) *es un órgano de creación Constitucional, que de conformidad con el artículo 120 de la*

Constitución Política forma parte integrante de la Organización Electoral, el cual contribuye, conjuntamente con las demás autoridades competentes, a la organización de las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana, su dirección y vigilancia (...)”.

(Negrillas fuera del texto)

Posteriormente, el artículo cuarto señaló que *“Es misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades, así como promover y garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas”*.

En lo que se refiere a sus funciones, el artículo quinto del decreto ley 1010 de 2000 estableció que a la entidad le corresponden, entre otras, las siguientes:

“(...

10. Proteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos, actuando con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás.

11. Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales.

12. Llevar el Censo Nacional Electoral.

13. Asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen.

14. Llevar las estadísticas de naturaleza electoral relacionadas con los resultados obtenidos en los debates electorales y procesos de participación ciudadana.

15. Coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana.

16. Proceder a la cancelación de las cédulas por causales establecidas en el Código Electoral y demás disposiciones sobre la materia y poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos, cuando se trate de irregularidades.

(...)”.

En esta etapa inicial del proceso, no encuentra el Despacho que el registrador nacional haya transgredido las normas señaladas por el actor al sustentar la solicitud de suspensión provisional, pues la revisión de las firmas que respaldan las candidaturas no es una labor ajena a las funciones generales del organismo.

Estima el Despacho que la verificación de las firmas es un mecanismo dirigido a obtener la debida certeza sobre el respaldo que una determinada persona brinda a un aspirante a los cargos de elección, lo que también contribuye a la confiabilidad que el proceso debe ofrecer desde la inscripción para el debate electoral.

En esta medida, la revisión que sigue a la presentación de las firmas, a partir del procedimiento adoptado mediante los actos acusados, es parte de la facultad de vigilancia que constitucional y legalmente le compete frente a los distintos certámenes electorales que bajo su dirección son llevados a cabo en el país.

En desarrollo de la competencia general anteriormente descrita, la entidad tiene a su alcance la posibilidad de expedir los actos administrativos de carácter general requeridos para el adecuado cumplimiento de la función específica de dirección y organización de los procesos electorales y de los mecanismos de participación ciudadana, donde en algunos casos el acompañamiento de las firmas es requisito previo para la respectiva convocatoria.

Entonces, el supuesto desbordamiento de las atribuciones propias del funcionario y la posible invasión de la competencia del Congreso son aspectos que corresponde decidir en el estudio de fondo que se hace en la sentencia, ya que no

es posible determinarlos con la simple invocación genérica del artículo 121 de la Constitución.

La regulación contenida en el artículo 107 de la Constitución sobre los partidos y movimientos, el derecho de asociación política, la afiliación a las agrupaciones, la participación política y la prohibición de doble militancia, tampoco permite concluir que el procedimiento de revisión tenga que implementarse necesariamente a través de una ley, incluso de naturaleza estatutaria como sostuvo el actor.

En principio, estima el Despacho que la verificación de firmas por parte de la Registraduría Nacional es un aspecto de carácter fundamentalmente operativo tendiente a establecer la veracidad de la identificación y demás datos de las personas que manifiestan su respaldo a la aspiración del candidato.

En algunos casos, el procedimiento incluye un componente de orden técnico, como lo establece el artículo sexto de la resolución No. 644 de 2015, cuando sea indispensable determinar la denominada uniprocedencia del apoyo.

Desde este punto de vista, la revisión y verificación de firmas, que está a cargo de la dirección de censo electoral, es una labor instrumental cuya ejecución tiene como objetivo servir como soporte en las etapas previas del proceso electoral.

Entonces únicamente el análisis de fondo que corresponde a las etapas posteriores del proceso, permitirá determinar si el trámite de presentación y posterior revisión de las firmas realmente constituye un aspecto estructural en materia electoral que exija la regulación específica mediante ley estatutaria.

Insiste el Despacho en que la tarea de verificación de las firmas está dirigida a conseguir la certeza y confiabilidad del apoyo dado a la aspiración política, lo cual hace que no pueda afirmarse, como lo hizo el actor, que sea un requisito adicional para los grupos significativos de ciudadanos que acuden a este mecanismo para inscribir a sus candidatos.

Al resolver una demanda de nulidad sustentada en argumentos similares a los expuestos por el actor, la Sala respaldó la validez legal del trámite de verificación

de firmas implementado por la Registraduría mediante unos actos con alcances equivalentes a los que son objeto de controversia en este proceso¹.

En aquella oportunidad, la Sala destacó que “(...) *las resoluciones atacadas, antes que constituirse en obstáculos para que dichos movimientos políticos puedan participar en las elecciones, en realidad constituyen elementos que facilitan el goce efectivo del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.*

Además, este instrumento de intervención ciudadana, como es la inscripción de candidatos con el respaldo de firmas, fue regulado con el propósito de exigir un mínimo de requisitos que garanticen seriedad y compromiso en el proceso evitando de esta manera la concentración de intereses particulares sin verdadera identidad ideológica.

La Registraduría Nacional del Estado Civil en ejercicio de su función de organizar y vigilar las elecciones, con las resoluciones cuestionadas garantizó la participación de ciudadanos en las contiendas electorales de conformidad con el artículo 9 de la ley 130 de 1994, por cuanto dispuso la entidad para que se realizara el proceso de manera eficaz, efectiva, rápida, seria, objetiva y con posibilidad de que se ejerzan los controles internos para evaluar tal procedimiento.

Se concluye entonces que, antes que impedimentos o restricciones a los derechos políticos consagrados en el artículo 40 constitucional, la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil procuró el mejoramiento y desarrollo relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos²”.

La recolección de firmas de apoyo al aspirante, que antecede al procedimiento de revisión y verificación, fue establecida por el artículo veintiocho (28) de la ley 1475

¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre veinte (20) de 2013, expediente No. 11001-032-8000-2012-00054-00, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

² La citada sentencia de noviembre veinte (20) de 2013 resolvió la demanda presentada contra la resolución No. 757 de febrero cuatro (4) de 2011, modificada por la resolución No. 7545 de agosto veinticinco (25) de 2011, mediante las cuales la Registraduría Nacional reglamentó el procedimiento de presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos de los grupos significativos de ciudadanos.

de 2011³ como condición previa para la inscripción de las candidaturas por parte de los grupos significativos de ciudadanos, al igual que lo estableció inicialmente el artículo noveno de la ley 130 de 1994.

Por consiguiente, será negada la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados.

Por lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: Negar la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones Nos. 644 de enero veintiocho (28) de 2015 y 1250 de febrero doce (12) del presente año, expedidas por el registrador nacional del estado civil.

SEGUNDO: Comuníquese al registrador nacional del estado civil, al agente el Ministerio Público y al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 234 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero de Estado

³ A través de la ley 1475 de 2011 fueron adoptadas reglas para la organización y funcionamiento de los movimientos y partidos políticos y la puesta en marcha de los procesos electorales.