



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D. C., mayo tres (3) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN NÚMERO: 25000-23-24-000-2012-00854-01**

**ACTORA: SUSANA CORREA BORRERO**

**DEMANDADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

Procede la Sala<sup>1</sup> a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra la sentencia de enero treinta (30) de 2014, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, decidió lo siguiente:

*“PRIMERO.- DECLÁRANSE NO PROBADAS las excepciones denominadas “Caducidad que por ser concepto de orden público inherente al derecho fundamental al debido proceso debe decretarse – la norma procesal en su tenor literal habla de meses que han de contabilizarse según el calendario, inepta demanda y procedencia de fallo inhibitorio” e “indebida acumulación de pretensiones” propuestas por el apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en relación con el Oficio No. DCE – 2914 de 13 de agosto de 2011, proferida (sic) por el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*SEGUNDO.- DECLÁRANSE NO PROBADAS las excepciones denominadas “No agotamiento de la vía gubernativa” y “Hecho*

---

<sup>1</sup> La sentencia es dictada por esta corporación en cumplimiento del Acuerdo 357 de diciembre cinco (5) de 2017 suscrito entre las secciones Primera y Quinta del Consejo de Estado, ante la Sala Plena, mediante el cual la Sección Quinta dispuso contribuir a la descongestión de la Sección Primera.



*superado – propia voluntad de la accionante” propuestas por el apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*TERCERO.- DECLÁRANSE PROBADAS las excepciones denominadas “inepta demanda y procedencia de fallo inhibitorio, indebida acumulación de pretensiones” y “caducidad que por ser concepto de orden público inherente al derecho fundamental al debido proceso debe decretarse – la norma procesal en su tenor literal habla de meses que han de contabilizarse según el calendario” propuestas por el apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, únicamente respecto de la Resolución No. 0757 de 4 de febrero de 2011, proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil, “Por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos”, por las razones expuestas en esta providencia.*

*CUARTO.- En consecuencia, DECLÁRASE INHIBIDA la Sala para resolver de fondo el presente asunto, respecto de la Resolución No. 0757 de 4 de febrero de 2011, proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil, “Por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos”.*

*QUINTO.- NIÉGANSE las pretensiones de la demanda respecto del Oficio No. DCE 2914 de 13 de agosto de 2011, proferida (sic) por el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*SEXTO.- No se condena en costas en esta instancia.*

*[...]”.*

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

Por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
 Demandante: Susana Correa Borrero  
 Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
 FALLO

nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, la señora Susana Correa Borrero presentó demanda contra la Registraduría Nacional del Estado Civil en la que formuló las siguientes

## 2. Pretensiones

*“PRIMERO: Ordenar a la Nación-Registraduría Nacional del Estado Civil- que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en:*

*1. Resolución No. 757 de febrero 4 de 2011 “Por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos”.*

*2. El oficio No. DCE-2914 de agosto 13 de 2011, por medio del cual se informa el proceso de revisión de apoyos a la inscripción candidatura Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali.*

*3. El oficio No. 037 REC de agosto 22 de 2011, mediante el cual a la doctora Susana Correa Borrero se le notifica el contenido del oficio DCE 2914 de la Dirección de Censo Electoral.*

*SEGUNDO: Como consecuencia [...] restablézcase el derecho de mi poderdante en el sentido de que se cancele por parte de la NACIÓN-REGISTRADURÍA NACIONAL [...], el dinero que [...] invirtió en su candidatura a la Alcaldía del Municipio de Santiago de Cali, y que la Nación-Registraduría Nacional [...] no decidió aceptar con base en un pronunciamiento ilegal [...], por valor de \$209.712.206.*

*TERCERO: Que se paguen los perjuicios morales sufridos por la señora SUSANA CORREA BORRERO, la suma de CIEN (100) S.M.L.M.V., el (sic) cual ascienden a cincuenta y seis millones seiscientos mil pesos (\$56.670.000).*

*CUARTO: Que se cancelen por parte de la NACIÓN-REGISTRADURÍA NACIONAL [...] los costos y honorarios del*



abogado.

*QUINTO: Como es obvio y ya hubo elecciones en el Municipio de Santiago de Cali para la Alcaldía Municipal, el restablecimiento del derecho no va encaminado a que se restablezca la candidatura [...] pero sí a que se reconozca la inversión en su campaña y el menoscabo moral.*

*[...]*”.

### 3. Hechos

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

El apoderado de la actora señaló que el treinta (30) de junio de 2011, la señora Correa Borrero entregó a la Registraduría las firmas que respaldaban su candidatura a la Alcaldía de Cali para el periodo 2012-2015 y la certificación según la cual la señora María Victoria González Montero era la directora administrativa y financiera de la campaña.

Añadió que posteriormente, el ocho (8) de julio del mismo año, la directora administrativa y financiera radicó ante el organismo 150.948 firmas que el grupo significativo de ciudadanos *Firme con Cali* diligenció con el fin de inscribir a la señora Correa Borrero, quien aceptó la candidatura.

Reveló que mediante oficio DCE-2914 de agosto trece (13) de 2011, el director del censo electoral certificó a los registradores especiales que el número de apoyos presentado para las elecciones del treinta (30) de octubre de aquel año no cumplió los requisitos constitucionales y legales para que la inscripción tuviera efectos jurídicos.

Explicó que la decisión estuvo sustentada en el artículo 9º inciso 3º de la Ley 30 de 1994 y en los artículos 1º, 2º, 5º y 7º de la Resolución 0757 de febrero cuatro (4) de 2011, que reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
Demandante: Susana Correa Borrero  
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
FALLO

inscripción de candidatos.

Aseguró que con base en dicho acto, la entidad decidió que el número de apoyos no cumplió los requisitos constitucionales y legales para la inscripción, ya que registró 24.571 apoyos anulados, lo cual fue notificado a la señora Correa Borrero a través de oficio 837 REC de agosto veintidós (22) de 2011.

Agregó que en respuesta a un derecho de petición en el que la actora solicitó explicaciones claras y precisas sobre las fórmulas, procedimientos y disposiciones normativas utilizadas para llegar a dicho resultado, el organismo solo invocó el artículo 9º de la Ley 190 sin especificar año, la Resolución 0757 de 2011 y los artículos 43, 44 y 45 del CCA.

#### **4. Fundamentos de derecho**

En cuanto a la Resolución 0757 de 2011, el apoderado de la actora advirtió que la Registraduría no está facultada para reglamentar la Ley 130 de 1994, por la cual fue dictado el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, ya que por mandato del artículo 189 numeral 11 de la Constitución corresponde al Presidente de la República.

Agregó que tampoco tiene competencia porque ninguna de las disposiciones superiores invocadas para la expedición de ese acto administrativo, como los artículos 2º, 4º, 103 y 120 de la Carta Política, le reconoce al organismo atribuciones en esta importante materia.

Subrayó que al expedirse el Código Electoral y al establecerse la estructura interna de la Registraduría, los decretos 2241 de 1986 y 1010 de 2000, respectivamente, no incluyeron la reglamentación de las leyes como función de la entidad en la organización de los procesos electorales.



Insistió en que la Resolución 5641 de 1996<sup>2</sup> y la sentencia del Consejo de Estado de agosto veinte (20) de 2009<sup>3</sup> que también fueron citadas como fundamento normativo de la Resolución 0757 de 2011, no contemplaron la facultad para reglamentar la Ley 130 de 1994.

Resaltó que en caso de aceptar que dicho acto estuviera revestido de legalidad, la metodología empleada por la Registraduría para contar las firmas de apoyo está falsamente motivada, dado que no demuestra con certeza el cumplimiento de los parámetros de la Ley 130 de 1994 para que un ciudadano se inscriba y aspire a una candidatura, como lo probó otro candidato a la Alcaldía de Cali mediante un recurso de reposición contra una decisión similar a la adoptada frente a la actora.

Precisó que la técnica de muestreo está soportada en la citada Resolución 5641 de 1996, que fue modificada posteriormente por la Resolución 1056 de 2001.

## **5. Contestación de la demanda**

La apoderada judicial de la Registraduría Nacional pidió desestimar las pretensiones con base en diferentes excepciones que sustentó así:

Advirtió que hubo plena legalidad y legitimidad de la actuación de la administración, que no puede desconocer su propio acto, al comunicar que la señora Correa Borrero no obtuvo el número mínimo de respaldos para avalar su candidatura a la Alcaldía de Cali.

Subrayó que operó la caducidad que por ser concepto de orden

---

<sup>2</sup> Mediante dicho acto administrativo, la Registraduría Nacional reglamentó en aquella época el procedimiento para la verificación de las firmas que respaldan o apoyan los distintos mecanismos de participación ciudadana.

<sup>3</sup> En este fallo, la corporación hizo alusión al deber que correspondía a la Registraduría de verificar la totalidad de las firmas de apoyo a un candidato pese a la ausencia de reglamentación de la Ley 130 de 1994 y de las instrucciones que debía impartir la dirección del censo electoral. Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de agosto veinte (20) de 2009, expediente 15001-23-31-000-2007-00813, C.P. Mauricio Torres Cuervo.



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
Demandante: Susana Correa Borrero  
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
FALLO

público inherente al derecho fundamental al debido proceso debe decretarse, ya que la norma procesal, en su tenor literal, habla de meses que deben contabilizarse según el calendario.

Explicó que la solicitud de conciliación interrumpe el término de caducidad según el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, pero indicó que tenía que ser tramitada antes del transcurso de los cuatro (4) meses, lo cual no ocurrió en este caso porque la demanda (sic) contra la Resolución 0757 de 2011 fue presentada en enero del año 2012 cuando ya había caducado la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Invocó la falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no es responsabilidad de la Registraduría el hecho de no reunir el número de respaldos exigidos para obtener la inscripción válida de la candidatura y no resultar elegida, dado que es el aspirante quien asume el riesgo.

Estimó que hubo inepta demanda y es procedente el fallo inhibitorio porque la actora cuestionó un acto de carácter general a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando mal puede el operador judicial decretar su nulidad para que obtenga la declaración de pago de unos supuestos perjuicios de tipo particular y concreto.

Consideró que existe indebida acumulación de pretensiones, ya que *"[...] el actor solicita, de una parte, que se declare nulo un acto administrativo de contenido general, que se tramita bajo la acción de simple nulidad, y de otra, que al mismo tiempo se declaren nulos oficios o comunicaciones posteriores, que aunque tuvieron su fundamento en el Acto Administrativo de carácter general que se presume legal y legítimo son totalmente independientes [...]".*

Advirtió el no agotamiento de la vía gubernativa porque la actora no manifestó nada frente a la decisión según la cual no había reunido el número mínimo de respaldo indicados en la ley para su postulación, ni expuso motivo de inconformidad.



Añadió que hay hecho superado porque la actora se retiró de la contienda electoral por su propia iniciativa, por lo cual la causa real de no haber participado obedeció a su propio parecer y resulta inane pretender ser alcaldesa para un periodo iniciado y próximo a concluir.

## **6. Actuación procesal**

Inicialmente, la demanda fue presentada ante la Sección Primera del Consejo de Estado, que por auto de mayo veinticuatro (24) de 2012 declaró su incompetencia para el trámite en primera instancia y ordeno remitirla al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (ff. 866 y 867 cdno 2).

Mediante providencia de abril cuatro (4) de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A admitió la demanda<sup>4</sup>, salvo en lo que corresponde al oficio 837 REC de agosto veintidós (22) de 2011 por considerar que no es acto susceptible de demanda ante esta jurisdicción (ff. 889 a 895 cdno 2).

Contestada la demanda, por auto de noviembre siete (7) del mismo año, el magistrado sustanciador dispuso tener como pruebas los documentos obrantes en el expediente y posteriormente ordenó el traslado a las partes para alegar de conclusión (ff. 971, 974 y 975 cdno 2).

## **7. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, advirtió que el asunto relacionado con la caducidad de la acción respecto del oficio DCE-2914 de 2011 fue resuelto en el auto admisorio de la demanda en el que concluyó que dicho fenómeno jurídico no operó.

Basado en un criterio expuesto por la Sección Primera de esta

---

<sup>4</sup> El magistrado Luis Manuel Lasso Lozano salvó voto por considerar que la demanda debía ser rechazada de plano por caducidad de la acción.





Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
Demandante: Susana Correa Borrero  
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
FALLO

corporación<sup>5</sup>, estimó que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es procedente contra actos de carácter general, como la Resolución 0757 de 2011, acusada en este proceso, mediante la cual fue reglamentado el procedimiento para la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.

No obstante, precisó que la jurisprudencia exige como requisitos que de la aplicación directa de tales actos se deduzca la eventual lesión de un derecho subjetivo, que no exista un acto particular mediante el cual aquel haya sido aplicado y que la acción sea interpuesta dentro del término de caducidad establecido para su ejercicio.

Explicó que en este caso, la posible lesión alegada por la actora tendría lugar con motivo de la expedición del oficio DCE-2914 de 2011, que dicho acto fue expedido en aplicación de la Resolución 0757 de 2011 y la solicitud de conciliación fue presentada ante la Procuraduría II Judicial el once (11) de enero de 2012, es decir un poco más de seis (6) meses después del vencimiento del término de caducidad.

Resaltó que no están reunidas las condiciones señaladas por la jurisprudencia de esta corporación para que la Resolución 0757 de 2011 pueda ser demandada mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que declaró probadas las excepciones de caducidad de la acción, inepta demanda e indebida acumulación de pretensiones respecto de dicho acto y se inhibió para estudiar los cargos en su contra.

Descartó la falta de agotamiento de la vía gubernativa en cuanto al oficio DCE-2914 de 2011 por cuanto este acto no incluyó ningún señalamiento acerca de los recursos procedentes, lo cual permitía que fuera demandado directamente ante la jurisdicción como lo hizo la parte actora.

---

<sup>5</sup> El *a quo* citó la postura adoptada por la Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, en auto de abril veintinueve (29) de 2010, expediente 25000-23-24-000-2004-00185-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, en el cual admitió que es una posibilidad excepcional.



Precisó que la excepción de hecho superado por propia voluntad de la actora no está llamada a prosperar debido a que el restablecimiento reclamado en este proceso surge de la certificación emitida a través del oficio DCE-2914 de 2011, según el cual la inscripción no produjo efectos porque los apoyos no reunían los requisitos legales, independientemente de la renuncia presentada por la señora Correa Borrero a la candidatura a la alcaldía.

Lo mismo decidió frente a la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva, ya que la vinculación de la Registraduría al proceso no obedeció a la circunstancia expuesta por su apoderada en la contestación sino a la expedición de los actos acusados, lo que hace que esté legitimada.

En lo que corresponde al oficio DCE-2914 de 2011, consideró que no hubo falsa motivación “[...] teniendo en cuenta que la Resolución No. 0757 de 4 de febrero de 2011, por medio de la cual se estableció el procedimiento relativo a la presentación y revisión de los apoyos, es un acto administrativo que se presume legal al no haber sido suspendido ni anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los actos proferidos bajo el imperio de su vigencia se entienden conforme a derecho [...]”.

También negó dicho cargo respecto de la técnica de muestreo empleada en la Resolución 0757 de 2011 porque la actora no demostró haber reunido los apoyos requeridos para obtener el aval de la Registraduría, como le correspondía hacerlo en ejercicio de la acción.

Reiteró que los artículos 5º y 6º de la Resolución 0757 de 2011 que dispusieron la aplicación de esa herramienta hacen parte de un acto que no fue anulado ni suspendido y sostuvo que la modificación de la resolución que sustentó la muestra no desvirtúa la presunción de legalidad del acto acusado, pues fue hecha después de la expedición del oficio DCE 2914 de 2011.

Entonces, negó las pretensiones en cuanto al oficio demandado.



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
Demandante: Susana Correa Borrero  
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
FALLO

## 8. Recurso de apelación

El apoderado de la actora advirtió que resulta imposible pretender que la señora Correa Borrero demandara la Resolución 0757 de 2011 en el término de cuatro (4) meses, como lo expuso el Tribunal Administrativo, cuando el oficio DCE-2914 de 2011 fue expedido siete (7) meses después del citado acto.

Estimó que la caducidad debe contarse a partir del oficio DCE-2914 de 2011 que materializó, concretó y complementó el daño causado a la actora, por haber sido dictado con base en el acto general, por lo cual era necesario que la Resolución 0757 de 2011 saliera de la vida jurídica para que pudiera configurarse el decaimiento del primero de los citados actos.

Cuestionó que el *a quo* haya emitido fallo inhibitorio sobre la Resolución 0757 de 2011, como quiera que la Registraduría Nacional no es el órgano competente para la reglamentación de la ley.

Insistió en los argumentos de la demanda, según los cuales dicho acto fue expedido sin motivación y sin competencia porque la facultad para reglamentar las leyes corresponde al Presidente de la República y ninguna de las normas invocadas para su expedición asignó esa atribución a la entidad demandada.

Reiteró el alegado perjuicio moral sufrido por la actora por haber sido señalada de radicar firmas irregulares para la aspiración a la alcaldía de Cali, donde tiene amplia trayectoria profesional y ocupó importantes cargos.

## 9. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Parte actora

Expuso los mismos argumentos consignados en la apelación.



## Parte demandada

Consideró que la sentencia debe ser confirmada porque la actora no acreditó el número mínimo de apoyos válidos para la inscripción de la candidatura, no demostró que el oficio acusado tenga un contenido falso, no opera en este caso el decaimiento del mismo acto y el Presidente de la República no puede impartir directrices sobre cuestiones que son del resorte de los órganos autónomos e independientes, como la adopción de mecanismos para la revisión de firmas.

## 10. Concepto del Ministerio Público

El señor agente del Ministerio Público no rindió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Según el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y el numeral 1º del Acuerdo 357 de 2017, la Sección Quinta es competente para dictar sentencia en los procesos en trámite de segunda instancia remitidos por la Sección Primera de la corporación.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a esta corporación resolver si confirma, revoca o modifica la sentencia de enero treinta (30) de 2014 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que declaró probadas algunas excepciones, se inhibió de pronunciarse sobre los cargos contra la Resolución 0757 de 2011 y negó las pretensiones respecto del oficio DCE-2914 de 2011 expedido por la Registraduría Nacional.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, el estudio por parte de la Sala estará circunscrito únicamente a aquellas razones expuestas en la



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
 Demandante: Susana Correa Borrero  
 Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
 FALLO

apelación.

### 3. Análisis de los argumentos de la apelación

La demanda interpuesta por la actora pretende la anulación de la Resolución 0757 de febrero cuatro (4) de 2011 expedida por la Registraduría Nacional y del oficio DCE-2914 de agosto treinta y uno (31) del mismo año dictado por el director de censo electoral de la entidad.

Mediante el primero de tales actos, el organismo reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de las firmas para la inscripción de candidatos para las corporaciones públicas y cargos de elección popular de los órdenes departamental, distrital y municipal.

Dicha regulación incluyó aspectos generales y específicos sobre esta materia como la competencia de la Dirección de Censo Electoral para la coordinación y dirección del proceso, los formularios para la recolección y entrega de los apoyos de respaldo a la inscripción, la remisión y verificación de esos apoyos, el cotejo grafológico de las firmas, la técnica de muestreo, el procedimiento para su aplicación y la certificación sobre el resultado y los efectos jurídicos de la inscripción de la candidatura hecha a través de esta modalidad, así:

*“RESOLUCION No. # - 0757 DE  
 (04 FEB. 2011)*

*Por la cual se reglamenta el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.*

*EL REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL*

*[...]*

*RESUELVE*

**Artículo 1°. Competencia.** *Ordenar que la Dirección de Censo Electoral es la competente para coordinar y dirigir el proceso de revisión y*



*verificación de la validez de las firmas que apoyan o respaldan una candidatura, y para certificar el número total de respaldos entregados, el número de estos nulos y el número de apoyos válidos para el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la inscripción de candidatos.*

**Artículo 2°. Formularios para la recolección y entrega de apoyos que respaldan una inscripción.** Los formularios en los cuales se recogerá el número de firmas o apoyos necesarios para permitir la inscripción de un candidato, deberá reunir los siguientes requisitos:

*- El Formulario para la recolección de firmas que apoyan o respaldan la inscripción de un candidato tendrá un formato único que será entregado por la Registraduría o podrá ser descargado directamente de la página web. [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co), el cual deberá incluir un encabezado con el nombre del candidato que se postula, el cargo de elección popular al que aspira y la fecha de la elección, en el caso de las elecciones de Asamblea, Concejo y Juntas Administradoras Locales "JAL"; se deberá indicar la Cabeza de Lista, el Departamento, Distrito, Municipio o Localidad, según el caso, y el nombre del Grupo de ciudadanos que lo postulan.*

*- Los formularios utilizados podrán ser reproducidos utilizando cualquier medio o elaborados por el grupo significativo de ciudadanos, conservando las características determinadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*- El ciudadano al consignar su apoyo para la postulación de un candidato deberá diligenciar íntegramente de su puño y letra el formulario, y deberá incluir en forma legible su nombre completo, su número de cédula de ciudadanía y su firma.*

*- Cuando un ciudadano no sepa escribir, deberá imprimir su huella dactilar a continuación de quien registre sus datos y firme a su ruego, de lo cual se dejará expresa constancia en el formulario respectivo.*

*- Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida solamente una.*

**Parágrafo 1°.** Serán anulados por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aquellos apoyos de ciudadanos que consultada la base de datos del censo electoral no pertenezcan al



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
 Demandante: Susana Correa Borrero  
 Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
 FALLO

*censo vigente de la respectiva circunscripción electoral de la elección, conforme lo dispone la ley.*

*Los archivos alfabéticos o de identificación podrán ser igualmente confrontados para verificar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía, cuando estas pertenezcan al cupo numérico del distrito o municipio en el cual se esté adelantando el mecanismo de participación.*

**Parágrafo 2°.** *Así mismo, serán anulados aquellos respaldos que no cumplan con el mínimo de requisitos exigidos en el formulario de recolección de firmas que apoyan la inscripción de un candidato o que incurran en alguna de las siguientes irregularidades o inconsistencias, las cuales deberán ser certificadas por escrito:*

- 1. Fecha, nombre, apellidos o número de cédula de ciudadanía ilegible o no identificable.*
- 2. Firma con datos incompletos, falsos o no identificables.*
- 3. Datos y firma no manuscritos.*
- 4. No inscrito en el censo electoral.*
- 5. Cuando no exista correspondencia entre el nombre y número de cédula de ciudadanía.*

**Artículo 3°. Remisión y verificación de apoyos.** *El Registrador de la circunscripción electoral correspondiente recibirá los apoyos, entregando el correspondiente radicado, la fecha de recepción y el número de folios presentados y dentro de un plazo máximo de dos (2) días hábiles a su recibo, despachará los respectivos apoyos debidamente foliados a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la verificación de los respaldos destinados a la inscripción de candidatos por un grupo de ciudadanos conforme lo dispone el artículo 9° de la Ley 130 de 1994.*

**Artículo 4°. Verificación grafológica.** *Las firmas entregadas podrán ser cotejadas por expertos grafólogos para la verificación de su validez y determinar posibles datos consignados por una misma persona – uniprocedencia grafológica–, para tal efecto, la entidad podrá contratar los servicios de expertos en la materia con el fin de que emitan el correspondiente concepto, e indiquen las cantidades de respaldos o apoyos que se deben anular.*



**Artículo 5°. Técnica de muestreo.** Derogado por el art. 1, Resolución RNEC 7541 de 2011. La técnica de muestreo se aplicará cuando, realizados los cálculos sobre el porcentaje señalado en el artículo 9° de la Ley 130 de 1994 (al menos al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil (50.000) firmas) se obtenga un número de respaldos o de apoyos igual o superior a ocho mil (8.000). Si la cifra es inferior, se procederá de acuerdo con lo señalado en el artículo 2° de la presente resolución, revisando la totalidad de las firmas.

**Artículo 6°. Procedimiento para aplicar la técnica de muestreo<sup>2</sup>.** Derogado por el art. 1, Resolución RNEC 7541 de 2011. Inicialmente se anularán los apoyos siguiendo las instrucciones indicadas en el artículo 2°, parágrafos 1° y 2° anteriormente citados y se llevará a cabo el siguiente procedimiento:

\* Contar las firmas recibidas.

\* Contar las firmas anuladas por las circunstancias indicadas en el artículo 2° con las excepciones ya anotadas.

\* Obtener un subtotal de firmas válidas, restando las firmas anuladas del total de las firmas recibidas.

\* Comparar el subtotal con el mínimo de firmas requeridas, y si es inferior, detener el procedimiento. Si es mayor, se efectuarán las operaciones matemáticas descritas a continuación con el objeto de cuantificar las muestras que serán revisadas, calcular el número de ciudadanos que se encuentran inscritos en el respectivo censo electoral, determinar la correspondencia entre los nombres y su número de cédula y definir el total de firmas válidas:

$N$  = Subtotal de firmas válidas.

$R$  = Mínimo de firmas requeridas.

$P$  = Proporción de firmas requeridas con respecto al subtotal de válidas.

$(N - R)$





Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
 Demandante: Susana Correa Borrero  
 Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
 FALLO

$$P = \frac{\text{-----}}{N} \quad n = \text{Tamaño de la muestra}$$

$$n = \frac{N}{N/n_a + 1}$$

Teniendo:

$$n_a = (1.65)^2 p(1 - p)/E^2; \text{ siendo } E = 0.005$$

Conocido el número de firmas que serán revisadas (muestra = "n"), es necesario definir en cuáles de ellas recaerá la verificación. Para ello procederemos a calcular "K" y a partir de un punto de arranque (j) en el listado de firmas, se verificarán cada "K". Es decir, las firmas seleccionadas serán las que ocupen las posiciones j, j + K, j + 2K, j + 3K,...

El valor de j se encuentra seleccionando un número al azar entre 1 y K. Con  $K = N / n$

Terminada la revisión de las firmas seleccionadas, se cuentan las declaradas sin validez (apoyos anulados citados en el artículo 2°) y se estima la proporción de estas firmas como:

$$P^* = m / n$$

Siendo m = muestras (firmas) malas estimadas como resultado de la revisión.

La varianza de esta estimación, suponiendo que "p" es el porcentaje máximo permitido de firmas sin validez, es:

Varianza

$$V = \frac{p(1-p)}{N} * \frac{(N-n)}{(N-n)}$$

Para decir si el listado general de respaldos o apoyos se aprueban o se rechazan, se realiza las siguientes operaciones:



SI  $P^*$  ES MAYOR QUE  $P + 1,65 \sqrt{v}$ , SE RECHAZAN LAS FIRMAS, porque la proporción estimada de firmas sin validez ( $P^*$ ) supera el máximo permitido.

SI  $P^*$  ES MENOR QUE  $P + 1,28 \sqrt{v}$ , SE APRUEBA EL LISTADO DE FIRMAS.

SI  $P^*$  SE ENCUENTRA ENTRE  $P + 1,28 \sqrt{v}$ , se toma otra muestra equivalente al 66% de la primera, que se denominará "na". Luego se revisará dicha muestra aplicando "K" (ahora  $K = N/n\hat{\theta}$ ) y si se encontraren otras firmas malas ( $m\hat{\theta}$ ), la nueva proporción de firmas sin validez en la muestra  $n + n\hat{\theta}$  será:

$$P^* = \frac{(m+ma)}{(n+na)}$$

Con esta nueva proporción se vuelve a tomar la decisión de aprobar o rechazar el listado de respaldos o apoyos, dependiendo de si  $P^*$  supera el valor de  $P + 1,65$  o es inferior a  $P + 1,28$  teniendo en cuenta que la muestra es ahora  $n + n\hat{\theta}$

**Artículo 7°. Certificación y efectos jurídicos de la inscripción de la candidatura.** La inscripción de candidatos por suscripción de firmas, queda condicionada a la revisión y verificación de la validez de los apoyos entregados, que de ellos se haga, por parte de la Dirección de Censo Electoral, quien certificará el número total de respaldos entregados, el número de estos nulos y el número de apoyos válidos exigidos para el cumplimiento de los requisitos constitucional y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción.

**Artículo 8°. Vigencia.** La presente resolución rige a partir de su publicación".

La reglamentación contenida en este acto corresponde a la actuación que debe adelantar la Registraduría Nacional para la determinación de la validez del respaldo brindado mediante firmas a quienes aspiran a los cargos de elección popular, sin el aval de los partidos y movimientos políticos.



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
 Demandante: Susana Correa Borrero  
 Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
 FALLO

En la medida en que estableció el mecanismo para la revisión de los apoyos que reciban los aspirantes a gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías, concejos y juntas administradoras locales es indudable que corresponde a un acto de carácter general, impersonal y abstracto.

El segundo acto acusado, es decir el oficio DCE-2914 de 2011, contiene la certificación expedida por el director de censo electoral de la Registraduría, luego del proceso de revisión y verificación de las firmas que respaldaban a la actora, en la cual concluyó lo siguiente:

***“[...] el número de apoyos presentados por el grupo significativo de ciudadanos FIRME CON CALI, que apoya a la Señora SUSANA CORREA BORRERO, como candidata a la Alcaldía de Cali – Valle, para las elecciones del 30 de octubre de 2011, NO cumple con los requisitos constitucionales y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción”.*** (ff. 794 a 799 cdno 2) (Mayúsculas del texto original). (Negrillas fuera del texto).

Lo anterior significó que la inscripción de la actora como aspirante a la alcaldía de la capital vallecaucana no surtió efectos legales debido a que no alcanzó el número mínimo de apoyos válidos requerido para la candidatura, según lo previsto en la Ley 130 de 1994<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Sobre el particular, la norma dispuso lo siguiente: **“ARTICULO 9º—Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.**

*La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.*

*Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su asamblea general resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.*

*Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo*



En la sentencia que es objeto de apelación, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, acogió el criterio expuesto por la Sección Primera de esta corporación según el cual es procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de carácter general, pero sometida a los siguientes requisitos: que de la aplicación directa de tales actos se deduzca la eventual lesión de un derecho subjetivo, que no exista un acto particular mediante el cual aquel haya sido aplicado y que la acción sea interpuesta dentro del término de caducidad.

Consideró el *a quo* que esas tres (3) condiciones no fueron cumplidas porque la presunta lesión alegada por la actora tendría lugar a raíz de la expedición del oficio DCE-2914 de 2011, este acto particular fue dictado en aplicación de la Resolución 0757 de 2011 y además la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada ante la Procuraduría II Judicial el once (11) de enero de 2012, es decir un poco más de seis (6) meses después del vencimiento del término de caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así, declaró probadas las excepciones de inepta demanda, indebida acumulación de pretensiones y caducidad de la acción respecto de la Resolución 0757 de 2011, por lo cual se inhibió para pronunciarse de fondo sobre dicho acto.

En la apelación, el apoderado de la actora señaló que no era jurídicamente posible demandar la Resolución 0757 de 2011 en el término de cuatro (4) meses siguientes a su publicación, ya que el oficio DCE-2914 de 2011 fue expedido siete (7) meses después del citado acto.

---

*que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior".*



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
Demandante: Susana Correa Borrero  
Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
FALLO

Agregó que la caducidad de la acción frente a esa resolución debe contarse a partir del oficio DCE-2914 de 2011 que en su criterio materializó, concretó y complementó el daño causado a la señora Correa Borrero, por haber sido dictado con base en el acto de carácter general.

Observa la Sala que en la demanda, la parte actora señaló que los actos acusados vulneraron el derecho de la señora Correa Borrero a ser candidata a la Alcaldía de Cali “[...] comoquiera que los preceptos utilizados y la metodología empleada para decidir su inscripción, fueron adoptados bajo falsas motivaciones y un órgano incompetente [...]”.

Precisó que *“La decisión adoptada en los actos administrativos enunciados han (sic) hecho que mi poderdante se vea afectada gravemente en cuanto a la inversión que hizo para su campaña electoral, pues la errónea decisión por parte del órgano que proyectó dichos actos [...], atentan (sic) no sólo con el derecho a ser elegido, sino también, con la decisión del constituyente primario, de que sea al Presidente de la República quien defina cual (sic) es el procedimiento para la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos”*.

A diferencia de lo expuesto por la parte demandante, la Sala considera que el posible daño alegado por la actora, debido a que su candidatura quedó sin respaldo legal, no fue causado por la expedición de la Resolución 0757 de 2011.

Dicho acto estableció el procedimiento para la presentación y revisión de los apoyos recibidos por los distintos aspirantes a las gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales y distritales y juntas administradoras locales, sin que pueda admitirse que su publicación cause directamente daño a un aspirante en particular.

Como regulación general que contiene las pautas para determinar la validez de las firmas que respaldan las candidaturas no avaladas por los partidos y movimientos políticos, su expedición en sí misma



no tuvo incidencia en la posterior aspiración de la actora a la Alcaldía de Cali.

Desde el punto de vista de la reglamentación, la parte actora no explicó la forma concreta en que la implementación de este procedimiento produjo los daños a la señora Correa Borrero frente a la candidatura que fue comunicada a la Registraduría Nacional cuatro (4) meses después de la publicación del acto general (f. 801 cdno 2).

Eventualmente, la afectación de los derechos de la actora podría tener lugar con motivo de la aplicación del acto general, la cual fue concretada en el acto particular que decidió la invalidez de las firmas que respaldaron la decisión de postularse para la Alcaldía de Cali.

Así, incluso, lo admitió el apoderado de la parte actora en la apelación, cuando afirmó expresamente que en virtud de lo expuesto en el recurso “[...] **tenemos que el daño generado a mi cliente se configura con la expedición del Oficio DCE 2914 de 2011, el cual se sustenta en la Resolución No. 757 de febrero de 2011**”. (Negrillas fuera del texto).

Entonces, advierte la Sala que la Resolución 0757 de 2011 no podía ser demandada a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no está demostrado que haya causado la alegada afectación que la actora señaló respecto de sus derechos.

La controversia sobre la legalidad de ese acto tenía que hacerse mediante la acción de simple nulidad, según lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, por tratarse precisamente de un acto de carácter general, impersonal y abstracto.

Las anteriores circunstancias hacen que la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no pueda contarse a partir de la publicación de la Resolución 0757 de 2011, en el Diario



Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
 Demandante: Susana Correa Borrero  
 Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
 FALLO

Oficial, como lo sostuvo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En consecuencia, el fallo apelado será confirmado en cuanto declaró probadas las excepciones de inepta demanda e indebida acumulación de pretensiones y se inhibió para pronunciarse de fondo sobre la Resolución 0757 de 2011.

Ahora, lo que eventualmente pudo ocasionar afectación a los derechos de la señora Correa Borrero fue el oficio DCE-2914 de 2011, como quedó expuesto, en la medida en que certificó que el número de apoyos ciudadanos no cumplió los requisitos constitucionales y legales para que la inscripción de la candidatura tuviera efectos jurídicos, lo cual le impedía aspirar a la Alcaldía de Cali (ff. 794 a 799 cdno 2).

La demanda contra este acto de carácter particular fue presentada dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en el auto admisorio.

En cuanto al citado oficio DCE-2914 de 2011, el *a quo* negó las pretensiones “[...] teniendo en cuenta que la Resolución 0757 de 4 de febrero de 2011, por medio de la cual se estableció el proceso relativo a la presentación y revisión de los apoyos, es un acto administrativo que se presume legal al no haber sido suspendido ni anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los actos proferidos bajo el imperio de su vigencia se entienden conforme a derecho [...]”.

Concluyó, además, que la señora Correa Borrero “[...] no demostró, como le correspondía hacerlo, que efectivamente reunía los apoyos requeridos para obtener el aval de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

Advierte la Sala que no es posible abordar el análisis de la legalidad



del oficio DCE-2914 de 2011, diferente de aquel hecho por el Tribunal Administrativo, puesto que la apelación no incluyó argumentos contra la decisión que negó las pretensiones respecto de dicho acto particular.

El recurso interpuesto por la actora está circunscrito a controvertir la decisión relacionada con la Resolución 0757 de 2011 con base en razones como la falta de competencia de la Registraduría para su expedición, la falsa motivación del acto y la potestad que corresponde al Presidente de la República para la reglamentación de las leyes.

Aunque advirtió el desacuerdo con la afirmación del *a quo* en virtud de la cual la expedición del oficio DCE-2914 de 2011 está sustentada en un acto que goza de presunción de legalidad, como es la Resolución 0757 de 2011, lo hizo para justificar la demanda contra este último acto frente al cual aspiraba que fuera declarado su decaimiento en virtud de la pretensión de anulación dirigida contra el acto particular.

Es claro que al no ser procedente la demanda en acción de nulidad y restablecimiento contra la Resolución 0757 de 2011 y al no haberse cuestionado la conclusión según la cual la actora no demostró haber reunido el número de apoyos exigido para la validez de la inscripción, lo que corresponde es confirmar la sentencia apelada en cuanto negó las pretensiones contra el oficio DCE-2914 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

## FALLO

**PRIMERO:** Confírmase la sentencia apelada en cuanto declaró probadas las excepciones de inepta demanda e indebida acumulación de pretensiones y se inhibió para pronunciarse de fondo sobre la Resolución 0757 de 2011, mediante la cual la





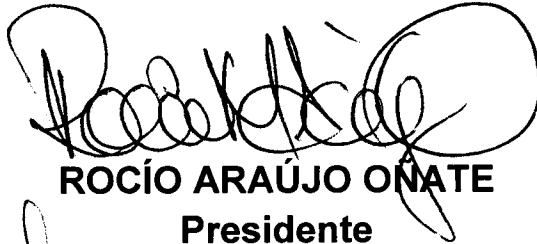
Expediente: 25000-23-24-000-2012-00854-01  
 Demandante: Susana Correa Borrero  
 Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil  
**FALLO**

Registraduría Nacional reglamentó el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos.

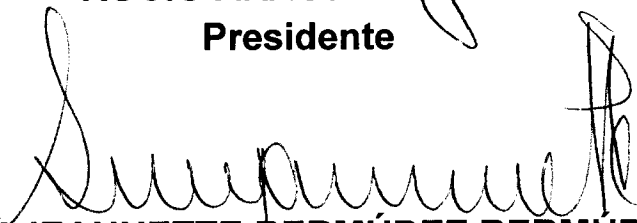
**SEGUNDO:** Confírmase la sentencia apelada en cuanto negó las pretensiones de la demanda respecto del oficio DCE-2914 de 2011 expedido por el director de censo electoral de la Registraduría Nacional.

**TERCERO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



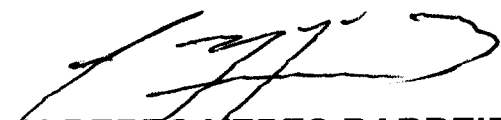
**ROCÍO ARAÚJO ONATE**  
 Presidente



**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
 Consejera



**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
 Consejero



**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
 Consejero



SC5780-8-1



GP059-8-1

