

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

**CONSEJERO PONENTE: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil quince (2015)

**Expediente:** 11001-03-28-000-2015-00027-00  
**Demandante:** Jaro Alberto Ramírez Santacruz  
**Demandado:** Registraduría Nacional del Estado Civil y otro  
**Acción Electoral - Auto**

Procede el Magistrado Sustanciador<sup>1</sup> a pronunciarse respecto de la admisibilidad de la demanda presentada por el actor Jaro Alberto Ramírez Santacruz en ejercicio del medio de control de nulidad (artículo 137 del C.P.A.C.A.) contra la Resolución No. 375 de 3 de octubre de 2015 proferida por los Delegados Departamentales de Nariño de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**I. ANTECEDENTES**

El diecinueve (19) de octubre de dos mil quince (2015), recibida en este Despacho el veintiuno (21) del mismo mes y año, en ejercicio del medio de control de nulidad (artículo 137 del C.P.A.C.A.), el señor Jaro Alberto Ramírez Santacruz presentó demanda contra la Resolución No. 375 de 3 de octubre de 2015 proferida por los Delegados Departamentales de Nariño de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya parte resolutive ordena:

***“ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR la decisión principal de la Resolución No. 008 de 16 de septiembre de 2015, expedidas por las Señoras***

---

<sup>1</sup> La competencia para proferir esta decisión radica en el Magistrado Ponente y no en la Sala por lo dispuesto en el artículo 125 del C.P.A.C.A.

Registradoras Especiales del Estado Civil de Pasto, de **NO ACEPTAR** la inscripción de la candidatura a la Alcaldía del Municipio de Pasto – Nariño del Doctor **PEDRO VICENTE OBANDO ORDÓÑEZ**, Inscrito (sic) como candidato del Grupo Significativo de Ciudadanos **“MOVIMIENTO CIUDADANO POR PASTO”**, con ocasión que desapareció el pilar jurídico legal único y fundamental que les hizo tomar esa decisión. En su defecto **ACEPTAR**, conforme al artículo 32 de la Ley 1475 de 2.011, con todos sus derechos y obligaciones, la inscripción formal del doctor **PEDRO VICENTE OBANDO ORDÓÑEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.203.417, como candidato a la Alcaldía Municipal de Pasto, para las elecciones del 25 de Octubre de 2.015, inscrito bajo la figura jurídica del Grupo Significativo de Ciudadanos **“MOVIMIENTO CIUDADANO POR PASTO”** de acuerdo al formulario E-6AL suscrito.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Devolver el presente asunto a la oficina de origen para lo de su competencia y especialmente proceda a:

1.- Dar cumplimiento y continuidad con el proceso electoral incluyendo como candidato al señor **PEDRO VICENTE OBANDO ORDÓÑEZ**, con todas sus actividades Constitucionales (sic), legales e internas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como máximo ente Colombiano (sic) de organizar las elecciones.

2.- Dar cumplimiento inmediato a lo ordenado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto – Sala Civil – familia, M.P. Dra. Aida (sic) AIDA MÓNICA ROSERO GARCÍA, en su sentencia de 02 de Octubre de 2.015, específicamente: **“SEGUNDO: ... que en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de su notificación, incluya de forma definitiva en la correspondiente tarjeta electoral el nombre del accionante PEDRO VICENTE OBANDO ORDÓÑEZ como candidato a la Alcaldía Municipal de Pasto (Nariño), para su respectiva aprobación e impresión.** **TERCERO: LEVANTAR** la medida provisional de suspensión del trámite y la publicación de la tarjeta electoral para la circunscripción electoral correspondiente a la Alcaldía de Pasto, proferida por la Magistrada Sustanciadora, el pasado 22 de septiembre, dentro de esta acción Constitucional (sic).

**ARTÍCULO TERCERO:** Citar por el medio más expedito al doctor **PEDRO VICENTE OBANDO ORDÓÑEZ**, para que en virtud del principio de celeridad de la Administración Pública, conforme al artículo 3º de la Ley 1437 de

*2.011, proceda a la notificación del presente acto y pueda continuar con su campaña dada la proximidad de la fecha de elecciones.”*

En la demanda impetrada contra la legalidad de este acto el demandante formula los siguientes cargos:

i) *“Violación del derecho al debido proceso, al derecho de audiencia y contradicción en la actuación administrativa que conllevó a la expedición del acto administrativo demandado”*: A juicio del actor el acto demandado debe ser anulado porque la aceptación de la inscripción de un candidato a un cargo de elección popular es una actuación administrativa, que, si bien es generadora de un acto particular y concreto, tiene incidencia sobre los derechos de terceros –tales como los demás candidatos debidamente inscritos, sus partidos y movimientos políticos, y la ciudadanía en general–, razón por la cual, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 37 del C.P.A.C.A.,<sup>2</sup> esta actuación, a su sentir, debió haber sido comunicada a los terceros que pudieran verse directamente afectados por esta decisión.

Así mismo, el demandante sostiene que durante el transcurso de la actuación administrativa que concluyó con la aceptación de la inscripción por firmas del señor Pedro Vicente Obando Ordóñez como candidato a la Alcaldía de Pasto se vulneró el debido proceso porque al no haberse vinculado los terceros directamente afectados por la decisión, éstos no pudieron controvertir las pruebas practicadas durante la actuación administrativa, en especial, los informes del Grupo de Firmas de la Dirección del Censo Electoral.

ii) *“El acto administrativo acusado infringe las normas en que debía fundarse”*: Bajo este cargo el demandante censura la legalidad del acto demandado porque en su expedición fueron desconocidos el artículo 9º de la Ley 130 de 1994 y 28 de la Ley 1475 de 2011, y disposiciones de la Resolución No. 757 de 4 de febrero de 2011, modificada por la Resolución No. 7545 de 25 de agosto de

---

<sup>2</sup> **“ARTÍCULO 37. DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS.** Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos. La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.”

mismo año, y de la Resolución No. 644 de 2015, modificada por la Resolución No. 1250 del mismo año, todas éstas expedidas por el Registrador Nacional del Estado Civil, en relación con el procedimiento de presentación, revisión y validación de firmas para la inscripción de candidatos de agrupaciones significativas de ciudadanos. En especial, considera que el acto debe ser anulado porque fueron validados 10.104 apoyos, por petición de la Procuraduría General de la Nación, a pesar de que, en sentir del actor, estos apoyos presentan uniprocedencia en la fecha en incumplimiento de las normas citadas.

iii) *“El acto administrativo acusado de nulidad incurrió en falsa motivación”*. Para sustentar este cargo el demandante alega que *“(…) la Resolución No. 375 de 2015 atacada de nulidad tiene falsedad en sus motivos, pues el informe del Grupo de Firmas de la Dirección del Censo Electoral en el cual se basa, es contrario a la realidad. En efecto existen 12.231 apoyos uniprocedentes, entre los cuales se encuentran los 10.104 que válido (sic) en su segundo informe dicha dependencia de la Registraduría. Tal circunstancia, sin duda, falseo (sic) los motivos del acto administrativo acusado e impone que sea declarada su nulidad”*.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Planteamiento del problema jurídico**

Para poder pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda presentada por el señor Jaro Alberto Ramírez Santacruz debe determinarse si el acto acusado, en este caso la Resolución No. 375 de 3 de octubre de 2015 proferida por los Delegados Departamentales de Nariño de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la cual se revocó la decisión de no aceptar la inscripción por firmas del señor PEDRO VICENTE OBANDO ORDÓÑEZ, como candidato del Grupo Significativo de Ciudadanos “MOVIMIENTO CIUDADANO POR PASTO” a la Alcaldía de Pasto (Nariño), es un acto de trámite, caso en el cual la demanda deberá ser rechazada, o uno definitivo, caso en el cual se podrá continuar con el estudio de su admisibilidad.

### **2.2. El acto de inscripción de candidaturas a cargos de elección popular**

Para poder determinar si el acto de aceptación de la inscripción un candidato a un cargo de elección popular es un acto de trámite o un acto administrativo, éste debe ser estudiado a la luz de su significancia dentro del procedimiento administrativo electoral.

El procedimiento electoral corresponde al conjunto de actuaciones que adelantan las autoridades electorales para producir un acto de elección popular. En ese sentido, éste consta de tres estadios o etapas, a saber: la preelectoral, la electoral y la poselectoral. Al respecto la jurisprudencia de esta Sección ha señalado:

*“El proceso administrativo electoral da inicio con la inscripción de candidatos, la designación de jurados de votación y todas aquellas actuaciones necesarias para la jornada electoral propiamente dicha (etapa preelectoral); de ella se ocupan los Títulos IV y V del Código Electoral. La segunda (etapa electoral) involucra la votación propiamente dicha y está regulada por el Título VI ibídem. Por último, la tercera (etapa poselectoral) comprende el escrutinio de votos, la proposición y resolución de reclamaciones y solicitudes de recuento, la de revisión de irregularidades ocurridas en la votación y escrutinio de votos (trámite que se impuso a partir de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009), la declaratoria de elección y la consecuente expedición de credenciales; que se encuentra reglada en el Título VIII del Código Electoral y en el Acto Legislativo 01 de 2009.”<sup>3</sup>*

En desarrollo del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el inciso 4º del artículo 108 de la Constitución Política<sup>4</sup> consagra el derecho de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos a inscribir candidatos, el cual fue regulado por el Legislador mediante el mecanismo de recolección de firmas.

Este mecanismo se encuentra desarrollado en los artículos 9º de la Ley 130 de 1994 y 28 de la Ley 1475 de 2011, los cuales ordenan:

***“ARTÍCULO 9o. DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán***

---

<sup>3</sup> Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 76001-23-31-000-2011-01791-02. Sentencia de 10 de abril de 2014. C.P.: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>4</sup> ***“ARTÍCULO 108. <Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> (...) Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.(...).”***

*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 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.”*

**“ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.** *Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.*

*Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.*

*Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de*

cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.”* (La exequibilidad de los apartes subrayados fue condicionada mediante sentencia C – 490 de 2011 de la Corte Constitucional)

De manera específica, la aceptación o rechazo de inscripciones para candidaturas de cargos de elección popular se encuentra regulada en el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, el cual reza:

**“ARTÍCULO 32. ACEPTACIÓN O RECHAZO DE INSCRIPCIONES.** *La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.*

*La solicitud de inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.*

*En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.”*

De la lectura de esta disposiciones, se observa como la naturaleza del acto de inscripción de candidatos, en lo que respecta a su carácter definitivo o de trámite, varía según se trate del acto que acepta la inscripción del candidato o del acto que la rechaza, independientemente de que la inscripción se haya

realizado a través del aval otorgado por los partidos o movimientos políticos o del mecanismo de recolección de firmas.

En efecto, el **acto que acepta la inscripción de una candidatura debe ser considerado un acto de trámite** porque éste permite la continuación del procedimiento electoral, el cual culminará con la expedición del acto electoral por el cual se declara la elección. Por tal razón, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 no exige que éste sea un acto motivado ni consagra la procedencia de recursos administrativos contra esta decisión. Consecuentemente, los vicios e irregularidades que puedan originarse en la aceptación de la inscripción de una candidatura, sin importar de que se trate de una inscripción realizada por el aval de un movimiento o partido político o por el mecanismo de recolección de firmas, deben ser cuestionados mediante el ejercicio de la acción de nulidad electoral dirigida contra el acto que declara la elección.

En cambio, **el acto que rechaza o deniega la inscripción de una candidatura es un acto definitivo** porque su expedición hace imposible para el candidato afectado participar en la contienda electoral y, por lo tanto, continuar con el normal curso del procedimiento administrativo electoral. Por esta razón, el Legislador, en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, dispuso que dicho acto debe ser motivado y consagró la procedencia del recurso de apelación en su contra.

Sobre el carácter preparatorio o de trámite del acto de aceptación de la inscripción de una candidatura ha precisado la Sala en anterior ocasión:

*“Al respecto es preciso anotar: 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 acto de inscripción no es atacable en forma directa, ya que 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 este”<sup>5</sup>.*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente N° 2182. Sentencia de 16 de septiembre de 1999. C.P.: Dr. Reinaldo Chavarro Buritica.



En similar sentido, la Sala Electoral de esta Corporación ha señalado que, en el marco del procedimiento para la revocatoria del mandato, no es demandable el acto por medio del cual se certifican y aprueban las firmas para su convocatoria, por tratarse de un acto de trámite, sino que las irregularidades que puedan acontecer durante la etapa de recolección y certificación de firmas deben ser cuestionadas por medio del ejercicio de la acción de nulidad electoral dirigida contra el acto final de la elección para revocar o no el mandato.<sup>6</sup>

En síntesis, el acto que acepta la inscripción de una candidatura para la elección de un cargo de elección popular, sin importar que ésta se realice a través del aval de un partido o movimiento político o del mecanismo de recolección de firmas, debe ser considerado como un acto preparatorio o de trámite dentro del procedimiento electoral, el cual, consecuentemente, no es enjuiciable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

### 2.3. Caso concreto

En el caso *sub judice* el actor demanda la nulidad de la Resolución No. 375 de 3 de octubre de 2015 proferida por los Delegados Departamentales de Nariño de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio de la cual se revocó la decisión de rechazar la inscripción mediante el mecanismo de recolección de firmas del señor Pedro Vicente Obando Ordóñez como candidato a la Alcaldía de Pasto (Nariño) por el grupo significativo de ciudadanos “Movimiento Ciudadano por Pasto”.

Sin entrar a discernir sobre otros aspectos relacionados con la admisibilidad de la demanda, debe concluirse que, según lo expuesto, la demanda fue presentada contra un acto de trámite y no contra un acto definitivo, en la medida que el acto acusado tiene por objeto aceptar la inscripción de una candidatura a un cargo de elección popular, razón por la cual el Despacho procederá a **rechazar** la demanda instaurada.

En mérito de lo expuesto se,

---

<sup>6</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 110010328000201300027-00. Auto de 9 de julio de 2013. C.P.: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO.- RECHAZAR DE PLANO LA DEMANDA** presentada por el señor Jaro Alberto Ramírez Santacruz contra Resolución No. 375 de 3 de octubre de 2015 expedida por los Delegados Departamentales de Nariño de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriado este auto **DEVUÉLVANSE** al interesado los documentos acompañados con la demanda, sin necesidad de desglose, y archívese la restante actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
**Consejero de Estado**