



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, primero (1) de octubre de dos mil quince (2015)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

#### **Sentencia No. 169**

**TEMAS:**

GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA - EL DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO - LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS POR GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS (POR FIRMAS) - PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA DENTRO DE UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA PARA SALVAGUARDAR EL DEBIDO PROCESO, POR INAPLICACIÓN DEL MISMO - LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO

**INSTANCIA:**

PRIMERA

#### **1. OBJETO DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO:**

Decide la Sala, el fondo de la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por la JOSÉ EDER JARO ALZATE ZULUAGA en contra de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – REGISTRADURÍA ESPECIAL DE SINCELEJO - SUCRE, con vinculación al COORDINADOR DEL GRUPO DE FIRMAS DE LA DIRECCIÓN DEL CENSO ELECTORAL.



## **2. COMPETENCIA:**

Le correspondió a esta Corporación conocer del presente trámite tutelar al tenor de lo dispuesto por el Decreto 1382 de 2000, que regló el reparto en materia de tutelas, en atención a que se demanda una autoridad administrativa central del orden nacional.

## **3. ANTECEDENTES:**

La presente acción busca el amparo Constitucional de Tutela previsto en el artículo 86 superior, por la presunta violación a los derechos fundamentales a la participación en la conformación, ejercicio y control de poder político, a elegir y ser elegido, el debido proceso y defensa, por parte de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

La parte accionante fundamenta su solicitud en los hechos que la Sala resume así:

Manifiesta que, un grupo significativo de ciudadanos adelantó la recolección de 82.698 apoyos ciudadanos con su correspondiente firma, con lo cual solicitaron y avalaron su inscripción como candidato a la Alcaldía Municipal de Sincelejo, para el periodo constitucional 2016 - 2019, movimiento denominado AVANZA SINCELEJO.

Expresa que, los anteriores apoyos fueron debidamente presentados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, Municipal de Sincelejo, ante la cual se adelantó la inscripción, diligenciando y presentando el formulario correspondiente E-6.

Informa que, el día jueves 17 de septiembre de 2015, por los medios de comunicación, se difundió el INFORME GENERAL DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN, RESULTADO DE REVISIÓN DE FIRMAS



INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS GRUPO SIGNIFICATIVO AVAZA SINCELEJO - SINCELEJO SUCRE - JOSÉ EDER JARO ALZATE ZULUAGA, en donde se afirma que no se validaron el número mínimo de apoyos requeridos de 37.385, ya que según el mismo, se encontraron 47.832 apoyos que no reunían los requisitos legales, aceptándose solo la cifra de 34.866.

Advierte que, al momento de conocerse dicha noticia, los señores Robert Andrés Pavajeau Angarita, Rosselyn Martínez Otero, Carmen Esther Paternina Pacheco, quienes son los inscriptores de la candidatura en mención, le solicitaron al Dr. Celimo Alejandro Ramírez Mallarino, Registrador Municipal de Sincelejo, la notificación del mencionado informe, con el detalle, anexo o medio magnético que contiene el soporte de dicho resultado, el cual al momento de presentación de la acción de tutela, no ha sido entregado, aduciendo que la Registraduría Nacional desde Bogotá, no ha remitido dicha información.

#### **4. PRETENSIONES:**

Solicita la parte actora, se tutelen los derechos fundamentales invocados y como consecuencia:

- Se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, se notifique a los señores Robert Andrés Pavajeau Angarita, Rosselyn Martínez Otero, Carmen Esther Paternina Pacheco, y al accionante, el INFORME GENERAL DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN, RESULTADO DE REVISIÓN DE FIRMAS, INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS GRUPO SIGNIFICATIVO AVAZA SINCELEJO - SINCELEJO SUCRE - JOSÉ EDER JARO ALZATE ZULUAGA, con el detalle, anexo o medio magnético que contiene el soporte de dicho resultado.
- Se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, se le concedan los



recursos que proceden contra dicho informe y los plazos para interponerlos, conforme a lo establecido en la ley, particularmente en los términos establecidos en el C.P.A.C.A.

- Se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que mientras se surten los recursos concedidos, se mantenga su inscripción como candidato a la Alcaldía de Sincelejo, por el Movimiento Avanza Sincelejo.

## **5. LA ACTUACIÓN:**

Admitida la presente acción de tutela mediante auto del 23 de septiembre de 2015 (Fol. 9 a 13), se concedió medida provisional consistente en la orden perentoria de que se le entregara de forma inmediata el informe detallado sobre las firmas de la inscripción, y se vinculó al COORDINADOR DEL GRUPO DE FIRMAS DE LA DIRECCIÓN DEL CENSO ELECTORAL, providencia que se notificó a las partes, mediante comunicación el 24 de septiembre de 2015, los que fueron enviados por correo tradicional y electrónico (Fol. 19 a 22).

## **6. RESPUESTAS:**

**6.1. La REGISTRADURIA ESPECIAL DE SINCELEJO-SUCRE<sup>1</sup>**, rinde su informe mediante escrito del 25 de septiembre de 2015. Aclara que, el INFORME GENERAL DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN, RESULTADO DE REVISIÓN DE FIRMAS INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS GRUPO SIGNIFICATIVO AVANZA SINCELEJO - SINCELEJO - SUCRE JOSÉ EDER JARO ALZATE ZULUAGA, que constituye el núcleo central de la presente acción, fue debidamente notificado y entregado a las partes interesadas, por lo que asegura que existe carencia actual del objeto que fundamenta la pretensión contenida en la demanda de amparo.

---

<sup>1</sup> Folio 23 a 26.



**6.2. La REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL<sup>2</sup>**, contestó mediante escrito enviado por correo electrónico, el 28 de septiembre de 2015, luego de especificar la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las funciones a cargo de la Registraduría Delegada en lo Electoral y la Dirección del Censo Electoral, puso de presente lo expuesto por la Directora del censo electoral respecto a los hechos de la presente acción, donde explicó, que el trámite para la inscripción de candidaturas, desde el punto de vista general y especial, cuando se trata de grupos significativos de ciudadanos, haciendo énfasis que la correspondiente inscripción se encuentra condicionada al resultado de la revisión de las firmas, conforme lo regula la ley y las resoluciones reglamentarias de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De forma concreta, expresa que, culminado el proceso de verificación de los apoyos presentados, la Coordinación del Grupo de Firmas emite un informe general del resultado obtenido, el que se consigna en el resumen de inspección que se realiza en el sistema de información de Censo Electoral, indicando el total de los apoyos recibidos, el total apoyos válidos conforme al estudio técnico grafológico y el total de apoyos rechazados, la cantidad de registros uniprocedentes y si obtuvo el número de apoyos necesarios para la continuación del trámite de inscripción.

Cita la resolución 752 del 4 de febrero de 2011, del Consejo Nacional Electoral, relacionada con la certificación y efectos jurídicos de la inscripción de la candidatura, en el sentido de que la misma se encuentra condicionada a que las firmas cumpla con los requisitos legales y reglamentarios. Igualmente, resalta que el resultado de la revisión de las firmas puede ser debidamente contradicho por el inscrito.

Aclara que, el señor JOSÉ EDER JARO ALZATE ZULUAGÁ no ha agotado

---

<sup>2</sup> Folio 27 a 39.



los recursos previos con los que cuenta para objetar el informe efectuado por el Grupo de Revisión de Firmas, que fuera entregado y notificado el 24 de septiembre del año en curso, al Comité Promotor del Grupo Significativo de Ciudadanos “Avanza Sincelejo”. Por ello, asegura que la tutela no se configura como un medio alternativo, adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto por el actor, por lo que solicita declarar improcedente la acción.

## **7. PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Conforme a lo anterior plantea la Sala el siguiente problema jurídico:

¿En qué casos es procedente la acción de tutela al interior de una actuación administrativa electoral, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales a la participación en la conformación, ejercicio y control de poder político, a elegir y ser elegido, el debido proceso y defensa?

## **8. CONSIDERACIONES:**

Habida cuenta de lo anterior, para resolver el problema jurídico planteado en este caso, la Sala analizará: **i)** Generalidades de la acción de tutela. **ii)** El derecho a elegir y ser elegido, el tema concreto de la inscripción por firmas. **iii)** Procedencia de la acción de tutela dentro de una actuación administrativa para salvaguardar el debido proceso, por inaplicación del mismo. **iv)** La carencia actual de objeto por hecho superado. **v)** El caso en concreto.

### **8.1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA:**

De conformidad con el 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o



amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales amenazados si hay lugar a ello.

Uno de los principios que orienta el ejercicio de la acción de tutela es el de subsidiariedad o residualidad, lo cual supone que, el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Este carácter residual obedece concretamente a la necesidad de preservar el reparto de competencias, atribuido por la Carta Fundamental a las diferentes autoridades judiciales; por tal razón, la acción de amparo constitucional, no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos judiciales.

En sentencia SU-037 de 2009, la Corte Constitucional reiteró los criterios que ha venido sosteniendo sobre la procedencia de la acción de tutela, así:

*“El principio de subsidiariedad de la tutela aparece claramente expresado en el artículo 86 de la Constitución (...)*

*Respecto de dicho mandato, ha manifestado la Corte que, en cuanto el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales, incluyendo por supuesto los que tienen la connotación de fundamentales, la procedencia excepcional de la tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también garantizar el principio de seguridad jurídica.*

*(...)*

*Así las cosas, conforme con su diseño constitucional, la tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar ‘una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales’, razón por la cual no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la*



*ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.*

*La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias (...) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.*

*En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 Superior.*

*Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración inusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo.”*

Corolario a lo expuesto, se puede mencionar entonces, que es en atención al carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, por lo cual le corresponde al juez constitucional determinar su procedencia ya sea para que sea invocado como un mecanismo principal o de modo transitorio, valorando en todo caso la eficacia del otro medio de defensa judicial y la existencia de un perjuicio irremediable tal como lo consagran las normas pertinentes y la jurisprudencia creada respecto al caso.



## 8.2. EL DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO, EL TEMA CONCRETO DE LA INSCRIPCIÓN POR FIRMAS:

Colombia como Estado, es definido constitucionalmente por ser democrático, participativo y pluralista, tal como se puede desprender del preámbulo y el artículo 1 de la C.P.

Es así como de forma concreta, en el artículo 40 constitucional, se consagra el derecho a participar en la conformación del poder político, y a elegir y ser elegido, definido este último como un derecho fundamental, no solo por las normas nacionales, sino por las supranacionales, como expuesto la CORTE CONSTITUCIONAL en la siguiente providencia que retoma el tema y la línea fijada en este punto, así:

*“9. De otra parte, dada la importancia de los derechos políticos para la democracia y los derechos subjetivos de los ciudadanos, en varias ocasiones la Corte Constitucional ha reconocido su carácter fundamental. Desde el inicio de la jurisprudencia de esta Corporación, se ha resaltado la naturaleza de fundamental de los derechos políticos. Por ejemplo, la **sentencia T-469 de 1992**, señaló que: “el derecho político es un derecho fundamental en una democracia representativa”.*

*Así mismo, la **sentencia T-045 de 1993**, que en esa ocasión se ocupó del derecho a la representación, precisó que los derechos políticos son fundamentales, así:*

*“Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de “elegir y ser elegido”, **hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana**. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.” (negrilla propia).*

*Además, la adopción de tratados internacionales que consignan derechos políticos, se ha confirmado el carácter de fundamental de tales prerrogativas. Así se expuso en la **sentencia T-050 de 2002**:*

*“Por lo expuesto es claro para la Sala que la esencia misma de nuestro sistema democrático se encuentra en el ejercicio libre de los derechos políticos consagrados en la Constitución, así como en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país ( artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y **cuya***



**naturaleza de Derechos Fundamentales** ha sido reconocida ampliamente en la jurisprudencia de esta Corte” (negrilla del texto original).

En el mismo sentido, la **sentencia T-1337 de 2001**, sostuvo:

“La Corte ha sostenido que los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela<sup>3</sup>, especialmente porque “los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo”

Más recientemente, la Corte Constitucional, en **sentencia C-329 de 2003**, reiteró la ius fundamentalidad de los derechos políticos de participación, así:

“La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa<sup>4</sup>. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos”.

Aclarada la naturaleza fundamental de los derechos políticos de participación, a continuación la Sala se ocupará de analizar algunos aspectos de la revocatoria del mandato, como forma de control político y mecanismo que materializa los postulados de la democracia participativa.”<sup>5</sup>

Por otro lado, la participación democrática como derecho fundamental, encuentra su desarrollo y reglamentación, entre otras formas, en la posibilidad que la misma constitución le otorga a grupos significativos de ciudadanos de inscribir candidatos (Artículo 108 inciso 4 de la C.P.).

En desarrollo de dicho mandato constitucional, la Ley 130 de 1994, en su artículo 9, establece la posibilidad de que grupos de ciudadanos equivalentes al menos al

<sup>3</sup> La sentencia T 1337 de 2001 hace la siguiente cita: “Especialmente las sentencias T-439 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-45 de 1993 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.”

<sup>4</sup> La sentencia citada hace la siguiente nota: “Al respecto, ver entre otras, las Sentencias C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1338 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger (E) y C-393 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. M. Manuel José Cepeda Espinosa.”

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-066 de 2015.



20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, puedan postular candidatos, sin que en ningún caso se exija un número mayor a 50.000 firmas.

Por su parte, la Ley 1475 de 2011, regula el tema de las inscripciones, periodos y modificaciones, en las siguientes normas que por su importancia, el Tribunal transcribe:

*“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.*

...

*ARTÍCULO 30. PERIODOS DE INSCRIPCIÓN. El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. En los casos en*



*que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.*

*En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.*

*La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.*

*PARÁGRAFO. En los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente.*

*ARTÍCULO 31. MODIFICACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.*

*Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.*

*La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente.”*

Las anteriores normas, por una parte, reiteran la posibilidad de que grupos significativos de ciudadanos inscriban candidatos; por otra parte, establecen las fechas para inscripción y modificación de las mismas, siendo esta última, un mes antes a la fecha de la contienda electoral.



Por otro lado, en torno al trámite interno ante la Registraduría, referido a la verificación de las firmas que soportan las inscripciones de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, estas se encuentran reguladas en la Resolución 644 del 2015, modificada por la Resolución 1250 de 2015, ambas del Registrador Nacional del Estado Civil.

De las anteriores normas se resaltar que, el mencionado trámite inicia, por petición en interés particular (artículo 4 numeral 2 del C.P.A.C.A.) a través de la inscripción de la candidatura en el formulario correspondiente (E-6), acompañada de los formularios de firmas, lo que se hace, para el caso concreto, ante el Registrador Especial de Sincelejo. Este posee un término de 2 días para remitir las mismas al Grupo de Firmas de la Dirección del Censo Electoral, quien a su vez posee un término de 30 días hábiles para su revisión, contado desde la fecha de recepción de las mismas, plazo que puede ser prorrogado por otro tanto, de acuerdo al número de firmas.

Por lo dicho, es claro que la inscripción por firmas de los candidatos, se encuentra sujeta al control y verificación por parte de la autoridad electoral, pero en todo caso, el resultado del mencionado análisis, debe ser sujeto a contradicción por parte de los interesados, punto este que se desarrolla en el siguiente numeral.

### **8.3. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA DENTRO DE UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA PARA SALVAGUARDAR EL DEBIDO PROCESO, POR INAPLICACIÓN DEL MISMO:**

El debido proceso administrativo, ha sido definido como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Sentencia T-214 de 2004.



Así, puede decirse que la administración se encuentra conminada a garantizar tal derecho en todas las actuaciones administrativas que se deban surtir ante todas las autoridades públicas, sin importar a la rama del poder público a la cual pertenecen. En esa medida comprende no solo aquellos procedimientos de carácter sancionador, sino también, por ejemplo, los de naturaleza nominadora<sup>7</sup> y en general la adopción de cualquier decisión por parte de la administración, en donde se vean involucrados los derechos individuales o generales.

Ahora bien, si la tutela está establecida como un mecanismo subsidiario y residual, es decir, solo puede ser interpuesta cuando el afectado no tenga otro mecanismo de defensa judicial mediante el cual pueda evitar la afectación de los derechos o detener la vulneración de los mismos, salvo que, teniéndolo este sea ineficaz para el amparo de los derechos y la tutela sea el mecanismo idóneo para impedir un perjuicio irremediable.

Así las cosas, vemos como el alto Tribunal nos enseña en cuanto a la procedencia de la acción de tutela dentro del procedimiento administrativo, mediante Sentencia T-957 de 2011:

*“La jurisprudencia constitucional ha señalado, de manera reiterada y uniforme que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias que surgen en el desarrollo de las actuaciones administrativas, toda vez que la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad. Sin embargo, excepcionalmente, es posible tramitar conflictos derivados de actuaciones administrativas por vía de la acción de tutela, bien sea porque se acredite la amenaza de un perjuicio irremediable, caso en el cual cabe el amparo transitorio, o porque se establece que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son ineficaces para la protección del derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en particular, evento en el que opera como mecanismo definitivo.”*

---

<sup>7</sup> Sentencia SU 339 de 2011



Siguiendo el anterior criterio y aunándolo al concepto y alcance del derecho en cita, la misma sentencia continúa diciendo:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”. Del mismo modo, ha señalado que el respeto a este derecho fundamental supone que todas las autoridades judiciales y administrativas, dentro del ámbito de sus competencias, deben ejercer sus funciones con sujeción a los procedimientos previamente definidos en la ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incursos en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas, en el marco de la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción. Bajo esa premisa, el derecho al debido proceso se manifiesta como desarrollo del principio de legalidad y como un límite al ejercicio del poder público, en la medida en que toda competencia asignada a las autoridades públicas, no puede desarrollarse sino conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, en procura de la garantía de los derechos de los administrados.”*

Del mismo modo, el Honorable Consejo de Estado no ha sido ajeno al tema en desarrollo y también se ha pronunciado al respecto sustentando que:

*“El derecho al debido proceso administrativo tiene por finalidad garantizar que las actuaciones de las autoridades públicas, entre ellas las administrativas, sean realizadas con observancia de las normas constitucionales, legales o reglamentarias, es decir, que estén conformes a Derecho. **De manera que se configura su violación, susceptible de ser amparado a través de la acción de tutela, cuando aquéllas emiten decisiones que responden a un actuar arbitrario e injustificado por no tener sustento normativo o jurídico alguno, o cuando no están actuando en ejercicio de sus competencias y funciones previamente definidas por las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, conllevando a la violación de derechos particulares y concretos.**”<sup>8</sup>*  
(Negrillas y Subrayas de la Sala)

Por lo antes anotado, podemos observar, que el debido proceso se caracteriza por ser desarrollo de una serie de actuaciones que se desenvuelven de forma ordenada

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejera ponente: MARÍA NOHEMI HERNÁNDEZ PINZÓN. Sentencia de 10 de diciembre de 2009. Radicación número: 05001-23-31-000-2009-01273-01(AC) - Actor: OFELIA ARELIS GÓMEZ DUQUE Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.



y progresivamente, siempre acorde con los lineamientos legales y constitucionales pertinentes a cada caso en particular, y antes de que se adopte la decisión de fondo, es menester que en caso de que se observe vulneración al debido proceso, se proteja, máxime que los actos administrativos de trámite, entendidos estos como los que se dictan al interior de la actuación administrativa pero no le ponen fin, no son susceptibles de control jurisdiccional contencioso administrativo<sup>9</sup>, debe intervenir la jurisdicción constitucional y superar la vulneración y no esperar a que se materialice la decisión de fondo de la administración a través de un procedimiento que podría afectar de nulidad dicha decisión.

Como ya se observó en el numeral anterior, el trámite de la inscripción y la correspondiente revisión de firmas, se encuentra regulado por las Leyes 130 de 1994, 1475 de 2011 y la Resolución 644 del 2015, modificada por la Resolución 1250 de 2015, ambas del Registrador Nacional del Estado Civil. Se puede notar que en ninguno de los anteriores se reguló el tema del procedimiento sobre petición de pruebas dentro de ese trámite. Por tanto, en ausencia de norma pertinente, es claramente viable aplicar el procedimiento administrativo general contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Así las cosas, podemos concluir el presente acápite, afirmando que dentro del trámite de la inscripción de candidatura por grupos significativos de ciudadanos, con el aval de las firmas allegadas, conforme las normas ya analizadas, debe respetarse en su interior el debido proceso y por ello otorgarse la posibilidad de controvertir las pruebas obrantes en su interior y en todo caso, impugnar las

---

<sup>9</sup> En este sentido, nos aclara la jurisprudencia contenciosa: *“Como se aprecia del estudio del caso concreto y de la citada jurisprudencia, la distinción entre actos administrativos definitivos y de trámite, ha alcanzado particular relevancia, de carácter práctico, en consideración a su impugnación, toda vez que resulta que, los primeros pueden ser siempre cuestionados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras que los segundos, generalmente, no son enjuiciables por esta jurisdicción.”* CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Sentencia del 17 de febrero de 2011. Radicación número: 25000-23-24-000-2009-00080-01. Actor: ADUANAS AVIA LTDA. Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.



decisiones sobre el punto a través de por recursos procedentes ante la misma administración (artículo 74 y ss. C.P.A.C.A.).

#### **8.4. LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO:**

Como ya se indicó, la acción de tutela parte de la base de la existencia de una acción u omisión que ponga en riesgo o vulnera un derecho fundamental. Por lo anterior, cuando en el curso de la actuación procesal la autoridad incumplida materializa el derecho fundamental que se pretende vulnerado, se da como consecuencia la cesación de la actuación impugnada, teniendo esto como consecuencia procesal la negativa del amparo, fundamentado lo anterior en el artículo 26 del Decreto Ley 2591 de 1991<sup>10</sup>.

Con base en ello, la Jurisprudencia Constitucional ha creado lo que se denomina la carencia actual de objeto, en el siguiente sentido:

##### ***“3. Carencia actual de objeto. Reiteración Jurisprudencial.***

*3.1. La Corte Constitucional ha hecho referencia a la “carencia actual de objeto”, fundamentado ya en la existencia de un hecho superado<sup>11</sup> o ya en un daño consumado<sup>12</sup>.*

*3.2. La carencia actual de objeto por hecho superado, se constituye cuando lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido. En este caso, desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo*

---

<sup>10</sup> “ARTICULO 26. CESACION DE LA ACTUACION IMPUGNADA. Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes.

*El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente.*

*Cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocesal de los derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía.”*

<sup>11</sup> Sentencias T-233 de 2006, T-1035 de 2005, T-935 y T-936 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1072 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-539 de 2003, T-923 de 2002, T-1207 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-428 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>12</sup> Sentencias T-184 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-808 de 2005, T-980 de 2004, T-696 y T-436 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-288 de 2004 y T-662 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-496 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-084 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-498 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



*que es lo mismo, se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando -se repite-, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual “la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío”<sup>13</sup><sup>14</sup>.*

*En estos casos, no es perentorio para los jueces de instancia, aunque sí para la Corte en sede de Revisión<sup>15</sup>, incluir en la argumentación de su fallo el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda. Sin embargo puede hacerlo, sobre todo si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera. Empero, según la jurisprudencia de la Corte, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo, es decir que se demuestre el hecho superado<sup>16</sup>.<sup>17</sup>*

Más específicamente, en relación con la carencia de objeto cuando se da respuesta al Derecho de Petición, la Corte ha manifestado lo siguiente:

*“Ahora bien, la Corte ha advertido que si antes o durante el trámite del amparo se efectuara la respuesta conforme a los requisitos previstos por la jurisprudencia, la acción carecería de objeto pues no tendría valor un pronunciamiento u orden que para la protección de un derecho fundamental hiciera el juez. Al respecto, en la sentencia T-988 de 2002<sup>18</sup> explicó:*

*“El objetivo de la acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, al Decreto 2591 de 1.991 y a la doctrina constitucional, es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental, presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados por la ley.*

*“En virtud de lo anterior, la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce.*

<sup>13</sup> T-519 de 1992, M.P., José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>14</sup> Sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>15</sup> Esto se debe a que la Corte Constitucional, como Juez de máxima jerarquía de la Jurisdicción Constitucional tiene el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita.

<sup>16</sup> Sentencia T-170 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto

<sup>17</sup> Sentencia T-634 de 2009.

<sup>18</sup> M.P.: Álvaro Tafur Galvis.



*“No obstante lo anterior, si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia y por lo tanto razón de ser.”*

*Así pues, si bajo las condiciones indicadas en la jurisprudencia constitucional se llegare a efectuar la respuesta de una petición, el derecho quedaría satisfecho y se haría innecesaria, por sustracción de materia, cualquier tipo de orden tendiente a protegerlo<sup>19</sup>. De hecho, los artículos 24 y 26 del decreto 2591 de 1991 disponen que en un evento como este solamente sería posible: (i) prevenir a la autoridad para que se abstenga de incurrir en las acciones u omisiones que vulneraron derechos fundamentales, o (ii) establecer la indemnización y las costas respectivas, si fueren procedentes.”<sup>20</sup>*

Por lo dicho, se materializa la carencia actual del objeto, cuando en el curso del trámite se supera la vulneración de un derecho fundamental que se observó al inicio del trámite procesal.

Bastan los anteriores fundamentos interpretativos, normativos, y jurisprudenciales para entrar a estudiar,

## 9. EL CASO CONCRETO:

Dentro de las pruebas aportadas al *sub judice* la Sala resalta como relevantes dentro del proceso las siguientes:

La parte accionante junto al libelo demandatorio aporta:

- Copia del formulario E - 6 AL, en donde se inscribe la candidatura del accionante, por el grupo significativo de ciudadanos AVANZA SINCELEJO (folio 4 y 5).
- Copia del Informe general del proceso de investigación, radicado 184 del 15 de septiembre de 2015, en donde se da cuenta, en términos generales de

<sup>19</sup> Cfr. Sentencias T-907, 908 y 948 de 2003.

<sup>20</sup> Sentencia 542 de 2006.



los resultados obtenidos en la revisión de las firmas que avalan la anterior candidatura (folio 6).

La entidad demandada REGISTRADURÍA ESPECIAL DE SINCELEJO-SUCRE, además de los documentos enunciados anteriormente, aportó junto con la contestación de la demanda los siguientes:

- Notificación personal del resultado de revisión de firmas del candidato accionante, acompañado del CD ROM en donde se discrimina la revisión efectuada, de fecha 24 de septiembre de 2015. En el mencionado medio magnético se observan 4 carpetas denominadas:
  - “DetalleInvestigacionSistema184” la que contiene un total de 77 archivos.
  - “ImágenesDigitalizadas” con un total de 76 archivos.
  - “InformeGeneral184” con un archivo.
  - “InformeGrafológico” con 76 archivos (folio 25 y 26) en donde se discriminan cada una de las firmas analizadas y los resultados obtenidos de manera pormenorizada.

En consonancia con el material probatorio allegado al proceso, observa la Sala que efectivamente, el trámite seguido a la fecha, se ha realizado conforme a las normas ya estudiadas, es decir, no se observa violación o amenaza alguna en torno a los derechos fundamentales a la participación en la conformación, ejercicio y control de poder político, a elegir y ser elegido, pues su inscripción por el medio utilizado (grupo significativo de ciudadanos) se encuentra sujeta o condicionada a la decisión que en definitiva se tome sobre la revisión de las firmas, cosa que en el presente caso aún no ha ocurrido, por lo que el accionante, si no se encuentra conforme con la misma, puede controvertir al interior de la actuación las mencionadas pruebas y decisiones que se adopten, por lo que en este aspecto, se **denegará** el amparo solicitado, dado que nos encontramos en una actuación



administrativa que no ha culminado y por ello no existe ningún hecho que potencialmente pueda observarse como vulnerador de los derechos fundamentales del accionante ya mencionados.

En cuanto al debido proceso probatorio y derecho de defensa, como ya se advirtió, el resultado de la revisión de las firmas, de fecha 15 de septiembre de 2015, solo fue puesto en conocimiento de los interesados hasta el 24 del mismo mes y año, es decir, con posterioridad a la iniciación de la presente acción y de la admisión y decreto de una medida provisional en tal sentido, por lo que claramente la omisión que fue inicialmente vislumbrada, se superó en el trámite de la tutela, razones por las que es procedente declarar la **carencia actual de objeto por hecho superado**, en torno a la vulneración de este derecho fundamental.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DENIÉGUESE** el amparo de los derechos fundamentales a la participación en la conformación, ejercicio y control de poder político, a elegir y ser elegido del accionante JOSÉ EDER JARO ALZATE ZULUAGA, conforme se explica en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLÁRESE** la **CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO**, en torno al derecho fundamental al debido proceso probatorio y derecho de defensa, conforme a lo antes considerado.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** por el medio más expedito esta decisión a la accionante a los correos [avanzasincelejo@gmail.com](mailto:avanzasincelejo@gmail.com) y [ederalzate@hotmail.com](mailto:ederalzate@hotmail.com), a las accionadas REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL –



COORDINADOR DEL GRUPO DE FIRMAS DE LA DIRECCIÓN DE CENSO ELECTORAL y la REGISTRADURÍA ESPECIAL DE SINCELEJO-SUCRE a los siguientes correos electrónicos, dispuestos en su página web para efectos de recibir notificaciones judiciales: [notificaciontutelas@registraduria.gov.co](mailto:notificaciontutelas@registraduria.gov.co) y [notificacionjudicialscr@registraduria.gov.co](mailto:notificacionjudicialscr@registraduria.gov.co), y a la agente delegado del Ministerio Público.

**CUARTO:** Si el presente fallo no es impugnando, **ENVÍESE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo **ORDÉNESE** el archivo definitivo, previa las anotaciones en el sistema información judicial.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 151.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**