

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

AUTO No. 135

SIGCMA

San Andrés, Isla, quince (15) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del derecho
Radicado	88-001-23-33-000-2023-00042-00
Demandante	Ignacio Barrera Kelly
Demandado	Registraduría Nacional del Estado Civil
Magistrada Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO

Procede el Despacho a resolver la medida cautelar de urgencia solicitada por el ciudadano Ignacio Barrera Kelly dentro del proceso de la referencia.

II. ANTECEDENTES

- La demanda

El ciudadano Ignacio Barrera Kelly presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil con la finalidad que se declare la nulidad del certificado de fecha 31 de julio de 2023 por medio del cual el Director de Censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil certifica el no cumplimiento del número mínimo de firmas válidas requeridas para postular al candidato Ignacio Barrera Kelly a la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y como consecuencia de ello, se ordene la inscripción e inclusión en el tarjetón electoral del candidato a la gobernación del señor Ignacio Barrera Kelly.

Como fundamentos de hecho, expone en síntesis los siguientes:

Inicia manifestando que el señor Ignacio Barrera Kelly, líder del pueblo raizal, ha venido trabajando arduamente conformando el grupo significativo de ciudadanos denominado Reverdecer de las Islas - REDI.

Explica que el pasado 26 de junio de 2023 el comité inscriptor del grupo significativo Reverdecer de Las Islas - REDI bajo número de radicado 000157, entregó 10 carpetas con los formatos en los cuales se recolectaron 14.730 firmas para la candidatura a la gobernación del Sr. Barrera Kelly.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

El día sábado 29 de julio del año en curso, mediante documento E-6GO, se realizó la inscripción de la candidatura del hoy actor a la gobernación en las instalaciones de la Registraduría, ello sin tener respuesta de la verificación de las firmas para esta corporación.

Refiere que el 31 de julio de 2023 la Registraría Nacional expidió certificado en donde indicó que el grupo significativo Reverdecer de Las Islas - REDI obtuvo 9.211 apoyos ciudadanos válidos para la candidatura a la gobernación, anulando de esta forma 5.519 firmas.

Señala que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene un régimen especial amparado en el artículo 310 de la Constitución Política y el Artículo 5o, numeral 4º del Decreto 2762/91 para temas de control de densidad poblacional. Indica que la ley estima que para inscribir candidaturas por medio de firmas se requiere recolectar el 20% de las firmas de los ciudadanos aptos para votar, pero en el Archipiélago ese 20% se debe sacar de los ciudadanos elegibles que tengan tarjeta de residente (OCCRE) de mayor de edad (Artículo 5o, numeral 4o, Decreto 2762/91).

Sostiene que la Registraduría determinó el 20% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral y no de los que son aptos para votar según el Decreto 2762 de 1991; por lo que, en su consideración, la Registraduría debió hacer uso de la base de datos de la Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCCRE para sacar el porcentaje del veinte por ciento (20%) que indica la ley.

Normas violadas y concepto de violación

La parte actora considera que el acto demandado vulnera los artículos 29, 40 y 310 de la Constitución Política, además del Decreto 2762 de 1991.

Sostiene que los residentes de la isla tienen derecho a exigir del Estado, que las elecciones regionales para gobernación se hagan con plena observancia de las normas que regulan la densidad poblacional, puesto que de lo contrario se generan irregularidades y desviaciones como las acontecidas en el caso sub lite, en donde



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

la autoridad no realizó el conteo y revisión de las firmas conforme a la base de datos de la Oficina de Control de Circulación y Residencia - OCCRE.

Señala que al expedirse el acto cuestionado, se desconoció el justo equilibrio previsto entre los derechos del candidato y los intereses de la Registraduría, al quitar su nombre y foto del tarjetón, dejando de lado el derecho a ser elegido y el órgano administrativo en su política equivocada de manejo de ciertos procedimientos que arbitrariamente establece, cuando se trata de un territorio étnico el cálculo de los apoyos válidos no puede hacerse libremente sino con sujeción a las normas de dicho ordenamiento que es el contenido en el Decreto 2762 de 1991.

De la medida cautelar de urgencia

La parte actora en el escrito de demanda solicita que se ordene a la Registraduría Nacional la inscripción y la inclusión en el tarjetón electoral del candidato a la gobernación- por el grupo significativo de ciudadanos REDI, al señor Ignacio Barrera Kelly, hasta tanto se verifique el número de firmas totales elegibles, con base en el artículo 310 de la Constitución Política y el decreto 2762 de 1991.

III. CONSIDERACIONES

- PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho en esta ocasión, analizar si hay lugar al decreto de la medida cautelar solicitada, consistente en ordenar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la inscripción y la inclusión en el tarjetón electoral del candidato a la gobernación por el grupo significativo de ciudadanos denominado Reverdecer de las Islas-REDI señor Ignacio Barrera Kelly, hasta tanto se verifique el número de firmas totales elegibles allegadas para avalar su candidatura.

- Consideraciones preliminares sobre las medidas cautelares

La Ley 1437 de 2011 consagró un amplio sistema de medidas cautelares que pueden ser adoptadas a petición de parte en el procedimiento contencioso administrativo, para *“proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso*



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

y la efectividad de la sentencia”. Con ellas se concreta la garantía de efectividad de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, sin que su adopción constituya un prejuzgamiento.

Es así que los artículos 229 y 230 de dicha normatividad, consagran la procedencia y alcance de las medidas cautelares en los siguientes términos:

ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

De conformidad con las disposiciones ya referidas, para la procedencia de las medidas cautelares, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que se trate de un proceso declarativo, b) que sea a solicitud de parte, excepcionalmente podrá declararse oficiosamente cuando se trate de la protección de derechos fundamentales o colectivos y c) que tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Ahora bien, tratándose de la suspensión provisional de un acto administrativo y siguiendo lo dispuesto en el artículo 231 del C.P.A.C.A., esta procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

- De la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia enseñan que la suspensión provisional de un acto administrativo es una medida cautelar que pretende la cesación temporal de los efectos del acto administrativo como una medida previa en el trámite del proceso contencioso administrativo, con el objeto de que el acto no surta sus efectos jurídicos hasta que se defina el litigio sobre su legalidad.

Sobre las medidas cautelares y los requisitos para su procedencia, el Consejo de Estado enseña:

22. De las normas antes analizadas se desprende, que los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en tres categorías, a saber: **(i)** requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, **(ii)** requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y **(iii)** requisitos de procedencia específicos. Veamos:

6.3.1.- Requisitos de Procedencia, Generales o Comunes de Índole Formal. La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole formal», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, son: **(1)** debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo; **(2)** debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio.

6.3.2.- Requisitos de Procedencia Generales o Comunes de Índole Material. La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole material», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

23. Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Sala aclara, que el «objeto del proceso», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «thema decidendi» que se somete a consideración de



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

24. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial, el «objeto del proceso», y en general «de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, la finalidad de asegurar la «efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En ese sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala.

25. Así pues, es claro para la Sala, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que, al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

26. Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Sala precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

6.3.3.- Requisitos de Procedencia Específicos de la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo. La Sala los denomina «requisitos de procedencia específicos» porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en la Ley 1437 de 2011. Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado – medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud; y (b) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios.¹

- CASO CONCRETO

En este punto se procederá a estudiar el cumplimiento de los requisitos de procedencia, iniciando por los generales o comunes de índole formal.

Requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal.

En relación con estos, se observa que la solicitud de medida cautelar se efectuó en el marco de un proceso declarativo de los que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo. También se constata que la medida cautelar fue solicitada en el cuerpo de la demanda, si bien no se tiene una sustentación específica del mismo, esta se extrae de los argumentos expuestos en la demanda.

Siguiendo con la línea de estudio de las medidas cautelares propuesta por el Consejo de Estado, ahora corresponde revisar los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material.

Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material.

Como se explicó citando la jurisprudencia del Consejo de Estado, el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, para decretar cualquier medida cautelar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es que la cautela solicitada persiga de manera necesaria y directa: (i) proteger el objeto del proceso, (ii) garantizar la efectividad de la sentencia y (iii) la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Para el Despacho es claro que el objeto del proceso consiste en la nulidad del certificado de fecha 31 de julio de 2023, por medio del cual el Director de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil certifica el no cumplimiento del número mínimo de firmas válidas requeridas para postular al candidato Ignacio

¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B. Auto del 7 de febrero de 2019. Expediente:05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-2018).



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

Barrera Kelly a la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En lo que concierne al requisito de garantizar la efectividad de la sentencia, considera el Despacho que la medida cautelar solicitada se corresponde precisamente a una de las pretensiones de la demanda, la cual necesita ser analizada y estudiada durante el trámite del proceso con la finalidad de poder determinar si efectivamente tiene vocación de prosperar. Desde esta perspectiva, más que una medida cautelar se tendría que adoptar una decisión de fondo del proceso, lo que por supuesto no corresponde con esta etapa procesal.

Requisitos de procedencia específicos de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

Teniendo en cuenta que la solicitud impetrada no supera el cumplimiento de los requisitos generales de toda medida cautelar, se hace innecesario el estudio de los requisitos específicos del mismo. Sin embargo, el Despacho debe hacer notar que lo anterior, sumado a la circunstancia que el pasado 29 de octubre se surtieron las elecciones de las autoridades territoriales, hecho de amplísimo conocimiento, se ha configurado la carencia de objeto de la medida cautelar solicitada.

Pese a ello, el Despacho considera necesario indicar que revisados los actos administrativos cuya nulidad solicita la parte, es decir, el certificado de fecha 31 de julio de 2023 por medio del cual el Director de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil certifica el no cumplimiento del número mínimo de firmas válidas requeridas para postular al candidato Ignacio Barrera Kelly a la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la respuesta dada por la entidad a la contradicción de la certificación de no cumplimiento del número mínimo de firmas válidas requeridas por el GSC, las pruebas allegadas y la argumentación señalada por la parte, no observa el Despacho *prima facie* la violación de las normas alegadas como vulneradas: artículos 29, 40 y 310 de la Constitución Política, además del Decreto 2762 de 1993. A juicio de este Despacho, se requiere un análisis más detallado de la situación fáctica puesta de presente para la determinación del número mínimo de firmas válidas requeridas para postular candidatos a las diferentes corporaciones y cargos en el departamento Archipiélago, así como de las normas jurídicas que regulan el



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 135

SIGCMA

asunto y el actuar de las entidades tendientes a dar cumplimiento a lo señalado en el ordenamiento jurídico, situación que no puede ser analizada en esta etapa procesal.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada, consistente en ordenar a la Registraduría Nacional la inscripción y la inclusión en el tarjetón electoral del señor Ignacio Barrera Kelly, candidato a la gobernación por el Grupo Significativo de Ciudadanos - REDI, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NOEMÍ CARREÑO CORPUS
Magistrada

Firmado Por:
Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **66ee695b2f00a77c3f29a3350cb350d4000a5f8a28c6c532fcc9f597622dacda**

Documento generado en 16/11/2023 05:40:33 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>