



## REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL

### JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., primero (1º) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

#### I-. OBJETO DE DECISIÓN

Procede el juzgado a tomar decisión en relación con el problema jurídico planteado por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso, a elegir y ser elegido y de postulación de candidatos.

#### II-. ANTECEDENTES

##### 1.- De la tutela

El partido Conservador Colombiano, a través de la Dra. Orfa Patricia Monroy García en calidad de Secretaria Jurídica de esta colectividad, presentó acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los siguientes términos.

- Indica que conforme los Artículos 108 y 262 de la Constitución Política, artículo 9 de la Ley 30 de 1994 y 109 de sus estatutos, el partido otorgó avales y solicitó inscribir listas de candidatos para integrar concejos municipales y juntas administradoras locales ante las dependencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil para las elecciones del 29 de octubre.

- Señala que cumplidos los requisitos anteriores, los candidatos presentaron personalmente la siguiente documentación: solicitud de inscripción, aval del partido Conservador, cédula de ciudadanía y constancia de aceptación de la candidatura para los concejos y juntas administradoras locales para las elecciones ya mencionadas, periodo 2024-2027 de acuerdo con el memorando No. 13 del 26 de julio de 2023, suscrito por la directora de gestión electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- Manifiesta que sólo por una respuesta a un derecho de petición elevado por el Presidente del Partido Conservador, Senador Efraín Cepeda Sarabia, se pudo conocer que no fueron inscritas las listas o lo candidatos avalados porque la Registraduría en su autonomía no aceptó la inscripción por falta de documentos.

- Conforme lo anterior, dice que desconoce los motivos de la negativa y qué documentos hacían falta para la inscripción de los candidatos; pues, según ella, fueron entregados los que exige el memorando No 13 del 26 de julio de 2023; en ese mismo sentido que no fueron notificados de acto administrativo alguno o informados sobre los recursos que procedían en contra de los atropellos cometidos en contra de los derechos fundamentales del Partido Conservador.

- Asimismo, que se presentaron varias tutelas en contra del Partido Conservador y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que fueron tantas las tutelas presentadas, que muchas de estas fueron acumuladas, situación que se presentó en los Departamentos del



Valle del Cauca, Antioquía y Cesar ante la negativa de la inscripción de candidatos para las Juntas Administradoras Locales, así como a los concejos municipales.

-. Señala que no sólo los tutelantes mencionados allegaron toda la documentación requerida, sino también que muchos de los aspirantes también cumplieron con los requisitos requeridos; documentación que se anexa con la presente tutela.

-. Que todos los aspirantes concurren a realizar la inscripción de su candidatura a la Registraduría y presentaron los avales expedidos por el Partido Conservador, aplicaron su biometría, se practicó la toma de huellas, firma e identificación plena y con el aporte de sus cédulas de ciudadanía.

-. Que los avales otorgados fueron firmados el 28 de julio de 2023 por el Presidente del Partido Conservador, Senador Efraín Cepeda Sarabia. De otro lado, señala que en el proceso de inscripción de la Registraduría se presentaron fallas internas lo que desencadenó en fallas para realizar en debida la forma la inscripción de los candidatos. Por ello, indica que vía WhatsApp con ella se comunicaron de la Registraduría el día 29 de julio del año en curso, el señor Nicolas Farfán Namen en su calidad de Registrador Delegado en lo Electoral, quien le indicó:

*“Buenos días. Se reitera UNA VEZ MAS, que de conformidad con el artículo 5 de la Resolución No. 13506 de 2023 de la DGE TODOS los funcionarios electorales competentes de la inscripción PUEDEN Y DEBEN atender las inscripciones de forma manual y documentación física a través de los formularios E6 que tienen en su poder.”*

*Cordialmente.  
Nicolas Farfán Namen  
Registrador Delegado en lo Electoral.”*

-. Por lo anterior, solicita la protección de los derechos fundamentales del Partido Conservador Colombiano al debido proceso, a elegir y ser elegido y de postulación de candidatos, consagrados en los Arts. 29, 40, 108 y 262 de la Constitución Política y Art. 9 de la Ley 130 de 1994. Como consecuencia de lo anterior, se ordene a la Registraduría Nacional de Estado Civil inscribir las listas para Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales, avaladas por el Partido Conservador para las elecciones del 29 de octubre de 2023, periodo 2023-2027.

## **2.- Admisión y respuesta de las entidad accionada**

La acción de tutela fue admitida mediante auto del 23 de agosto de 2023 (archivo 06 del expediente electrónico). Decisión que fue notificada mediante oficio 0865 del 24 de agosto de 2023 (pdf 07 del expediente electrónico) al correo electrónico [notificacióntutelas@registraduría.gov.co](mailto:notificacióntutelas@registraduría.gov.co)

### **2.1.- Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil**

-. A través del Dr. José Antonio Parra Fandiño, se allegó respuesta a la acción constitucional en los siguientes términos:



- Señala que, según el Art. 10 del Decreto 1010 de 2000, la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuenta con dos niveles de la administración, el nivel central y el nivel desconcentrado. Que el Art 96 del Decreto Ley 2241 de 1996 señala que las inscripciones de candidatos a la Gobernación y Asamblea Departamental se debe realizar ante los delegados del Registrador Nacional, y las candidaturas a la Alcaldía, Concejo Municipal y Juntas Administradoras Locales ante los Registradores especiales municipales y, precisa que las listas a las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital se inscriben ante los Registradores Auxiliares de cada localidad.

- Indica que, según el Art 32 de la Ley 1475 de 2011:

*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.*

- Que, por su parte, la Registraduría Nacional de Estado Civil, de conformidad con las atribuciones de orden constitucional y legal expidió la Resolución No. 28229 del 14 de octubre de 2022, acto administrativo que permite a la entidad ejecutar, según el ordenamiento electoral, todas las funciones preparatorias de cara a la jornada electoral de 2023. Conforme lo anterior, la Entidad con memorando No. 13 del 26 de julio de 2023, indicó los lineamientos que se deben tener en cuenta para la inscripción de candidaturas.

- Informa que las inscripciones de candidaturas es un proceso que comprende la observancia de requisitos de obligatorio cumplimiento, unos de carácter general y otros de carácter específicos:

### **5.1 Requisitos generales:**

- *Formulario E-6: Solicitud para la inscripción y constancia de aceptación de candidatura y sus anexos, el cual se diligenciará y se generará a través de la plataforma web destinada para dicho fin, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual de Inscripción de Candidatos.*

- *Fotocopia(s) de cédula(s) de ciudadanía(s) ampliada al ciento cincuenta por ciento (150%).*

- *Que el partido o movimiento político con personería jurídica no se encuentre sancionado con la suspensión del derecho a inscribir candidatos o listas por parte del Consejo Nacional Electoral.*

- *Fotografías con las especificaciones establecidas para cada evento electoral*

- **Cuota de género:** *el artículo 28 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 señala que las listas donde se elijan cinco (5) o más curules para las corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta —con excepción de su resultado— deberán conformarse respetando un mínimo del 30 % de uno de los géneros.*



- **Modalidad de voto:** determinar la opción de voto preferente o no preferente, lo cual corresponde única y exclusivamente a las agrupaciones políticas para la postulación de candidatos a las corporaciones públicas (art.263 C.P., modificado por el A.L. 02 de 2015).

- Programa de Gobierno en el caso de Alcalde o Gobernador (art. 259 Constitución Política de Colombia, art. 1 de la ley 131 de 1994).

- Aceptación de candidaturas: Para todos los eventos electorales los candidatos deben realizar la aceptación de las candidaturas postuladas por las agrupaciones políticas. El trámite se puede hacer a través de:

- La firma autógrafa del candidato en la Solicitud y aceptación de inscripción de candidatos - Formulario E-6 (Art. 92 del Decreto 2241 de 1986).
- Carta manifestando que acepta la candidatura.
- La Registraduría Nacional del Estado Civil, implementó una plataforma en la que podrá realizarse la aceptación de la candidatura de forma virtual, de conformidad con lo establecido en el Manual de Inscripción de candidatos y en la Resolución que se expida para cada evento electoral.

Los candidatos que no acepten virtualmente o no firmen en el formulario E-6 y que se encuentren en lugar diferente a donde se realizó la inscripción podrán realizar la aceptación de la candidatura en cualquier Registraduría del país o Consulado a través de una carta, para lo cual el registrador o funcionario consular que reciba la carta de aceptación deberá realizar una NOTA DE PRESENTACIÓN, indicando fecha, hora y lugar y proceder al cargue en la plataforma web, como se señala en el Manual de Inscripción de Candidatos expedido por la Registraduría Delegada en lo Electoral, lo cual deberá ser informado al funcionario electoral responsable de la inscripción para que la verifique como soporte de la inscripción.

Con la firma del formulario de inscripción (formato E-6) se entiende que acepta la candidatura y la declaración bajo juramento en donde manifiesta:

Su filiación política.

- Que no ha aceptado ser candidato a ningún otro cargo o corporación en la misma elección, y que no ha participado en consultas internas de partidos o movimientos diferentes al que lo inscribe.
- Que no ha participado en consultas internas de partidos o movimientos diferentes al que lo inscribe.

## 5.2. Requisitos específicos:

- **para partidos y movimientos políticos con personería jurídica**

**Aval:** Podrán inscribir listas de candidatos con la presentación del AVAL otorgado por el representante legal del partido y/o movimiento político o por quien él delegue de manera expresa (art. 108 C.P., art. 9 Ley. 130/94 art. 28 Ley Estatutaria 1475/11 y art. 7 de la Ley Estatutaria 996 de 2005).

El aval debe expresar la corporación y cargo que se avala, la identificación del avalado o avalados, el periodo constitucional y la relación de todos los integrantes de la lista de acuerdo con el número de curules a proveer en la respectiva circunscripción en caso de corporaciones públicas, o el cargo a que aspire.

Así las cosas, es claro que la aceptación o no de las candidaturas para las elecciones de autoridades territoriales una vez verificado el cumplimiento de los requisitos formales, radica conforme la normativa vigente, en cabeza de los Delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil y de los Registradores especiales, municipales y auxiliares del Estado



*Civil, y NO del Registrador Nacional del Estado Civil, o de las dependencias de la Registraduría Nacional en el nivel central.*

- Refiere, que el tutelante no cumple con la carga argumentativa requerida para el estudio de la presente acción de tutela, pues no determinó de manera clara cuál es la vulneración por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues sólo enlistó las ciudades en las que a su juicio se presentaron irregularidades en la inscripción de candidaturas, sin embargo, omitió señalar de manera precisa para cada caso, cuáles fueron las garantías de participación violadas para cada uno de los candidatos.

- *Itera* que el Partido Conservador no identificó de manera clara y precisa la omisión de la sede registral que pusiera límites al trámite pretendido por los candidatos; pues señala que si bien se indicó que sus candidatos (*los del Partido Conservador*) tenían el aval para ser candidatos, este no era el único requisito para la inscripción formal, señalando que existen otros requisitos como: Cuota de género, modalidad de voto etc.

- De otro lado, señala que, dentro de los anexos allegados por el Partido Conservador, se allegaron declaraciones juradas en las que se indica que se había iniciado el proceso de autenticación biométrica, sin embargo, señala que esta no se puede tener por sí sola como aceptación o materialización de la inscripción de la candidatura, pues dicho trámite se realizó con el fin de verificar la identidad de las personas.

- Manifiesta que no es cierto que los funcionarios de la entidad hubiesen informado que la autenticación biométrica era la aceptación de la candidatura, pues a las agrupaciones políticas con anterioridad a las inscripciones de los candidatos se les brindó capacitación en donde se les indicó el paso a paso para las inscripciones.

- Reitera nuevamente que los reparos en contra de la entidad no son claros y no se refieren a un hecho en concreto. Por lo anterior, señala que la Registraduría no se encuentra vulnerando garantías constitucionales del Partido Conservador, por lo que, la tutela no tiene vocación de prosperidad.

- Frente al segundo punto, esto es, la irregularidad en la inscripción de candidatos refiere que la Registraduría entabló comunicación con las registradurías especiales o Municipales mencionadas en el escrito de tutela, las cuales contestaron de la siguiente manera:

- ***La Registraduría Especial de Bucaramanga*** – *Santander manifestó haber capacitado a los partidos y movimientos políticos respecto al proceso de inscripción de candidatos.*

*Así mismo, informa haber realizado la inscripción de cada uno de los candidatos que se presentaron por el Partido Conservador Colombiano, y que cumplieron con el lleno de los requisitos legales.*

*Respecto a la inscripción de los candidatos del Partido Conservador Colombiano para la Junta Administradora Local de Bucaramanga – Santander, por las comunas 1-2-3-4-5-7-8-*



9-10-14- 15-17 y el corregimiento 3, la Registraduría Especial de Bucaramanga – Santander informó que el partido NO inscribió por el aplicativo “Inscripción de Candidatos (IDECAN)” o de forma presencial a sus candidatos dentro del término concedido por la Resolución No. 28229 de 2022.

- **La Registraduría Municipal de El Carmen de Viboral** – Antioquia manifestó que a cada partido y movimiento político se le asignaron usuarios y contraseñas para realizar la inscripción de sus candidatos.

De igual forma, comunicó que varios candidatos se acercaron a las instalaciones de la Registraduría Municipal de El Carmen de Viboral – Antioquia, con el objetivo de realizar la inscripción manual.

Sin embargo, el registrador de dicha oficina informó que el Partido Conservador Colombiano para la Junta Administradora Local de El Carmen de Viboral –Antioquia, por los corregimientos Aguas Claras y La Chapa NO inscribió por el aplicativo “Inscripción de Candidatos (IDECAN)” o de forma presencial a sus candidatos dentro del término concedido por la Resolución No. 28229 de 2022.

- **La Registraduría Municipal de Barbosa** – Antioquia manifestó que atendió a los dos candidatos del Partido Conservador Colombiano para Junta Administradora Local de Barbosa – Antioquia, por el Corregimiento El Hatillo, en donde se les realizó la debida autenticación biométrica.

No obstante, ninguno de los dos candidatos contaba con el AVAL, el cual debía ser expedido por el Partido Conservador Colombiano, por tal motivo no fue posible culminar con el proceso de inscripción, debido a que dicho documento es fundamental de conformidad con la Corte Constitucional Sentencia SU-2013 del 16 de junio de 2022.

- **La Registraduría Especial de Florencia** – Caquetá manifestó que las instalaciones de dicha oficina registral estuvieron disponibles hasta el 29 de julio de 2023 a las 23:59 y que los candidatos por el Partido Conservador Colombiano para la Junta Administradora Local de Florencia – Caquetá, por las comunas 1 (occidental) - 4 (oriental) y los corregimientos El Carano y SanMartín NO se inscribieron por el aplicativo “Inscripción de Candidatos (IDECAN)” o de forma presencial.
- **La Registraduría Especial de Yopal**- Casanare manifestó que no le negó a ningún candidato su inscripción, sino que por el contrario se evidenció que por parte del Partido Conservador Colombiano para la Junta Administradora Local de Yopal- Casanare, por las comunas Javier Manuel Vargas, y Ciudadela Llano Lindo, NO se realizó ninguna postulación por el aplicativo “Inscripción de Candidatos (IDECAN)” o de forma presencial.
- **La Registraduría Especial de Ciénaga** – Magdalena manifestó que DIANA MARCELA TORRENTE GUARDIA se presentó en las instalaciones de dicha oficina registral con las listas del Partido Conservador Colombiano para el Concejo Municipal y la Junta Administrativa Local de Ciénaga – Magdalena. Una vez, revisada la documentación aportada por DIANA MARCELA TORRENTE GUARDIA, el registrador Especial de Ciénaga – Magdalena evidenció que los avales expedidos por el Partido Conservador Colombiano estaban incompletos (no reposaban los avales de todos los candidatos) y que los avales que se tenían NO cumplían con:

- Cuota de género.
- No especificaba por cual corregimiento se postulaban los candidatos avalados.

En virtud de lo anterior, la Registraduría Especial de Ciénaga – Magdalena realizó la inscripción de los candidatos que cumplían con el lleno de los requisitos.



*Así mismo, el funcionario competente devolvió los documentos que no cumplían con los requisitos de ley, a lo que DIANA MARCELA TORRENTE GUARDIA se opuso e intentó persuadir al funcionario para que de forma fraudulenta realizara la inscripción de los candidatos faltantes, a lo que dicho funcionario se negó.*

- **La Registraduría Especial de Pasto** – Nariño manifestó que durante el término concedido por la Resolución No. 28229 de 2022, dicha oficina registral atendió a cada uno de los candidatos de partidos o movimientos políticos que se presentaron y que cumplían con el lleno de los requisitos exigidos por ley.

*De igual forma, informó haber revisado la plataforma en compañía del personero municipal de Pasto – Nariño, en donde se percató que en el aplicativo “Inscripción de Candidatos (IDECAN)” NO se encontró ninguna solicitud por parte del Partido Conservador Colombiano para Junta Administradora Local de Pasto – Nariño, por los corregimientos 7, 8 y 10.*

- **La Registraduría Especial de Ibagué** – Tolima manifestó que realizó la autenticación biométrica de los candidatos del Partido Conservador Colombiano para la Junta Administrativa Local de Ibagué – Tolima, precisando en esa oportunidad, que dicha actividad no se podía tomar como aceptación de la candidatura.

*Además, informan los Registradores Especiales de Ibagué – Tolima que dichos candidatos NO contaban con el aval, el cual debía ser expedido por el Partido Conservador Colombiano, por tal motivo no fue posible culminar con el proceso de inscripción, debido a que dicho documento es fundamental de conformidad con la Corte Constitucional Sentencia SU-2013 del 16 de junio de 2022.*

- **La Registraduría Municipal de Buenaventura** – Valle del Cauca manifestó que el 04 de agosto de 2023 los candidatos del Partido Conservador Colombiano para la Junta Administradora Local de Buenaventura – Valle del Cauca, por la localidad 1, presentaron derecho de petición solicitando información de la inscripción de su candidatura.

*Por lo cual, dicha oficina registral atendió la petición el 09 de agosto de 2023, informando que el Partido Conservador Colombiano para la Junta Administradora Local de Buenaventura – Valle del Cauca, por la localidad 1, NO inscribió por el aplicativo “Inscripción de Candidatos (IDECAN)” o de forma presencial a sus candidatos dentro del término concedido por la Resolución No. 28229 de 2022.*

- **La Registraduría Especial de Cali** – Valle del Cauca manifestó que los candidatos del Partido Conservador Colombiano para la Junta Administradora Local de Cali – Valle del Cauca, por las comunas 7- 9- 12-19- 20- 60 -61 y los corregimientos La Elvira, El Saladito, Golondrinas, Pance y La Paz, NO presentaron el aval, el cual debía ser expedido por el Partido Conservador Colombiano, por tal motivo no fue posible culminar con el proceso de inscripción, debido a que dicho documento es fundamental de conformidad con la Corte Constitucional Sentencia SU-2013 del 16 de junio de 2022.

Finalmente, señala que de los hechos narrados por el Partido Conservador y el problema ocurrido con la inscripción de candidatos se deben a conductas del Partido y la falta de coordinación de éste, sin que dicha conducta sea atribuible a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por lo anterior, solicita se nieguen las pretensiones de la acción de tutela ante la falta de carga argumentativa por parte del accionante.



### III-. CONSIDERACIONES

#### 1-. Procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de nuestra Carta Fundamental consagra la acción de tutela como un mecanismo procesal específico, directo, informal y sumario que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando estos sean violados o se presente amenaza de su vulneración; precisándose destacar su naturaleza subsidiaria y residual, dado que su procedencia se restringe a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o a la ineficacia de los mismos, como también a su utilización transitoria ante la presencia de un perjuicio irremediable que permita contrarrestar dicho efecto en forma temporal, con una operancia inmediata, urgente y eficaz, mediante el trámite de un procedimiento preferente, hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo el asunto.

#### 2-. Problema jurídico

¿Determinar si la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos del Partido Conservador Colombiano al debido proceso, a elegir y ser elegido, y de postulación de candidatos; al no haber inscrito los candidatos avalados por dicha colectividad para Juntas Administradoras Locales y Concejos Municipales para las elecciones del 29 de octubre de 2023?

#### 3. Del debido proceso en actuaciones administrativas

El debido proceso en el ordenamiento jurídico Colombiano se encuentra estatuido en el Art 29<sup>1</sup> como un derecho de rango constitucional el cual, debe ser observado en actuaciones judiciales y administrativas; por ello, en cada actuación las autoridades deben velar por el cumplimiento estricto de este derecho, con el fin de que se realice una adecuada defensa y contradicción.

Frente al debido proceso administrativo la Corte Constitucional en sentencia T-010 -2017 señaló.

(...)

*La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo 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 guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.*

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas".



Y, frente a las garantías mínimas adoctrinó:

*Existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.*

#### **4. del derecho a elegir y ser elegido**

Señala el Art 40 de la CP<sup>2</sup> que toda persona tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

##### *1. Elegir y ser elegido.*

Frente a este punto, en Sentencia C-146 de 2021, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad en contra de los Artículos 43.1 y 95.1 (parcial) de la Ley 136 de 1994 y 30.1, 33.1, 37.1 y 40.1 (parcial) de la Ley 617 de 2000 la Corte señaló:

45. *El derecho a elegir y ser elegido. El artículo 40.1 de la Constitución Política reconoce el derecho político de todo ciudadano a elegir y ser elegido. La Corte Constitucional ha sostenido que este derecho es “una manifestación expresa de la calidad activa del ciudadano y forma parte del conjunto de derechos y deberes de las personas en su relación con el poder público, como partícipes de la organización del Estado, mediante los procesos de elección”<sup>[24]</sup>. Así mismo, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a elegir y ser elegido es un derecho de doble vía pues, por una parte, permite que los ciudadanos concurren a las urnas para ejercer su derecho al voto y así materializar su derecho a elegir; y, por otra parte, posibilita que los ciudadanos postulen su nombre a consideración del pueblo con el propósito de ser elegido y, de este modo, acceder directamente al ejercicio del poder político<sup>[25]</sup>. La segunda manifestación se conoce como el derecho al sufragio pasivo.*

46. *Límites al derecho a elegir y ser elegido. Como sucede con todo derecho fundamental, el derecho a elegir y a ser elegido no tiene un carácter absoluto. En efecto, ya sea en calidad de elector o de candidato, el ejercicio del derecho que contempla el numeral 1 del artículo 40 superior está sujeto a condicionamientos constitucionales y legales y a mecanismos de control administrativo y judicial de los actos de elección y nombramiento pues con estos se “(garantiza) la institucionalidad misma y el respeto de los principios de participación democrática previstos en la Constitución”*

A su vez, el Art 108 de la CP señala:

*Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.*

Finalmente, el Art 262 Superior indica:

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia



*Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.*

Ahora bien, realizado el anterior recuento de rango Constitucional y jurisprudencial respecto de los derechos presuntamente vulnerados por parte de la Registraduría, se hace necesario precisar la procedencia de la acción de tutela como instrumento excepcional y residual ante la falta de otras herramientas para defender los derechos reclamados.

Señala el Art 1 del Decreto 2591 de 1991<sup>3</sup> que: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un **procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre**, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en las casos que señale este Decreto*”.

A su vez, el Art 6 de este Decreto señala los casos en los que la acción de tutela no procede:

*La acción de tutela no procederá:*

*1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.*

Es decir, el Juez Constitucional se encuentra en la obligación de verificar requisitos mínimos que permiten la procedencia de la acción de tutela, por ello, en caso de que la persona natural o jurídica que presenta la acción de tutela cuente con otro mecanismo de defensa judicial, este será el medio idóneo y eficaz que deba utilizar para lograr la consecución de sus pretensiones; a menos que se esté ante la presencia de un perjuicio irremediable que amerite de manera excepcional la intervención del Juez de instancia (*subsidiaridad*)<sup>4</sup>. No obstante, la Jurisprudencia Constitucional también ha determinado otros aspectos que se deben de tener en cuenta al momento de estudiar la procedencia de la acción de tutela, como la inmediatez y la legitimación en la causa para actuar.

Frente a este último, el Art 1 del Decreto 2591 señala unas pautas que se deben verificar al momento de tomar una decisión en el trámite de tutela, esto es, que la acción de tutela sea interpuesta por sí misma o por quien actúe a su nombre, y es que, esto es de suma importancia al momento de proferir una decisión judicial, pues hay

<sup>3</sup> Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir tal recurso judicial, se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[29]. El carácter subsidiario de esta acción “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 (...) 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”



personas que por sus limitaciones físicas, sensoriales o psíquicas no pueden solicitar la protección de sus derechos y por ello, la Ley prevé estas situaciones y permite que terceras personas puedan ejercitar derechos de otros ante los Jueces de la República actuando como curadores o agentes oficiosos o, en el caso de las personas que actúan por intermedio de apoderado judicial (*legitimación en la causa por activa*). En ese mismo sentido, se debe verificar que la persona (as) o entidades encargadas de dar cumplimiento a la orden impartida por el Juez de instancia corresponda a quien se vinculó el trámite de tutela, pues de lo contrario se estaría impartiendo una orden a una entidad o persona que no se encuentra en la obligación legal de cumplir la orden impartida. (*legitimación en la causa por pasiva*).

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T- 091 de 2018 indicó:

*(...) Como se señaló en el párrafo 30, el artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991[15] dispone que la acción de tutela puede ser ejercida “por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales”, quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un “interés directo y particular” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”[16]. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular (...).*

## 5.- Análisis del caso concreto

El Partido Conservador Colombiano instauró acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de que sean protegidos su derecho al debido proceso a elegir y ser elegido y el derecho a la postulación. Alega que la Registraduría vulneró los derechos mencionados de los candidatos que previamente habían recibido el aval de esa colectividad para participar de las elecciones del 29 de octubre de 2023, para el periodo 2024-2027.

Que sólo se enteró de la negativa por parte de la Registraduría de la no inscripción de los candidatos a los Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales, por medio de un reporte el cual dice: *“La autoridad electoral en su autonomía no aceptó la inscripción por falta de documentos.”* Sin embargo, manifiesta que es la única comunicación oficial que conoce ese partido por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil frente a la no inscripción de sus candidatos. Situación que se presentó en los siguientes Departamentos – Municipios: Santander, Pie de cuesta JAL y Concejo; Risaralda, Santa Rosa de Cabal JAL; Caquetá, comuna 1 occidental - Florencia JAL; cesar comuna 2 - Valledupar JAL y demás Departamentos y Municipios que se relacionan en los anexos allegados con el escrito de tutela (*pág. 27 a 30 del pdf 04 del expediente electrónico*). A continuación, se relacionan algunos de los motivos de rechazo.



Cordial saludo.

De acuerdo a lo reportado por su agrupación política, nos permitimos remitir la respuesta a su solicitud así:

REPORTE DE CASOS EN LOS CUALES NO FUERON INSCRITAS LAS LISTAS O CANDIDATOS					
PARTIDO POLITICO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CARGO / CORPORACION	OBSERVACION AGRUPACION POLITICA	RESPUESTA
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	SANTANDER	PIEDECUESTA	JAL	CUOTA DE GENERO	Una vez verificado en DIVIPOLE la circunscripción no cuenta con JAL
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	SANTANDER	PIEDECUESTA	CONCEJO	CUOTA DE GENERO	La autoridad electoral en su autonomía no acepto la inscripción por falta de documentos
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	RISARALDA	SANTA ROSA DE CABAL	JAL	CUOTA DE GENERO	La autoridad electoral en su autonomía no acepto la inscripción por falta de documentos
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	CAQUETA	COMUNA 1 OCCIDENTAL - FLORENCIA	JAL	CUOTA DE GENERO	La autoridad electoral en su autonomía no acepto la inscripción por falta de documentos

Entre los motivos de rechazo se encuentra: *“una vez verificado en DIVIPOLE la circunscripción no cuenta con JAL”*, esto, para el Departamento de Santander, Pie de cuesta JAL; *“la autoridad electoral en su autonomía no acepto la inscripción por falta de documentos”*, esto, para los demás Departamentos y Municipios y, para el Departamento de Córdoba, Corregimiento 20 nueva Lucía para JAL, el motivo de rechazo obedeció a que se encontraba repetida.

Frente a los motivos de rechazó a la inscripción de las candidaturas por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Partido Conservador allegó declaraciones extra-juicio en donde se señala lo siguiente:

#### DECLARACION JURAMENTADA – INSCRIPCION

Nosotros, los abajo firmantes, integrantes a la lista de JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL, de Cali manifestamos a usted bajo la gravedad del juramento que el día 29 julio de 2023, nos presentamos ante la Registraduría Distrital de los Cábmulos en la Ciudad de Cali, con el propósito de inscribimos como candidatos a las diferentes comunas, donde nos realizaron la respectiva verificación biométrica, firma, toma de huellas, y nos solicitaron las cedula de ciudadanía. Una vez presentados nuestros documentos de identidad, le preguntamos al Registrador si requería documentación adicional, quien nos informó que NO necesitaba nada más, y que el resto del proceso, lo realizaban ellos.

Dado en Cali Valle del Cauca ., a los 14 días del mes de agosto de 2023.



*CUARTO: Que por tal motivo manifiesta que: yo JORLLY DEVIA CARVAJAL el día 29 de Julio a las 1:00 PM; me presente ante la Registraduría especial de Ibagué Tolima Cádiz, con el fin de inscribir mi candidatura de la JAL de corregimiento 16 de la ciudad de Ibagué Tolima, avalada por el Partido político Conservador Colombiano, para las elecciones que se llevarán a cabo el día 29 de octubre del 2023, periodo constitucional 2024-2027; ese día me fue solicitado mi documento de identidad para verificar mi calidad de candidato, fotos y de igual manera me solicitaron registrar mi huella biométrica la cual fue tomada por un funcionario de la Registraduría especial de la ciudad de Ibagué, cuando el procedimiento se terminó me informaron que ya quedaba aceptada mi candidatura del corregimiento 16 de la ciudad de Ibagué, Tolima.*

Y así en todas las declaraciones allegadas por parte del Partido Conservador, en donde se señala que los candidatos cumplieron con los requisitos exigidos por la Registraduría para la inscripción de la candidatura.

Por su parte, la Registraduría al dar contestación al escrito de tutela señaló que la responsabilidad en la correcta inscripción de candidatos recaía única y exclusivamente en el Partido Conservador, pues previamente se había instruido a esta colectividad sobre la forma de realizar correctamente las inscripciones de los candidatos y por ello, es responsabilidad del Partido realizar correctamente las inscripciones de los candidatos.

Señaló que contrario a lo indicado por el Partido Conservador, la autenticación Biométrica que indican los candidatos les fue realizada por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de la inscripción *per se* no se puede tener como una aceptación de la candidatura, pues para ello, se deben de cumplir con unos requisitos generales y específicos sin los cuales no es posible que se acepte la candidatura. Para sustentar su dicho allegó los informes rendidos por las diferentes Registradurías especiales encargadas de realizar la inscripción. Al momento de rendir los informes casi la totalidad de Registradurías especiales coinciden en indicar que las inscripciones no se pudieron realizar debido a: *“la Registraduría Especial de Bucaramanga – Santander informó que el partido NO inscribió por el aplicativo “Inscripción de Candidatos (IDECAN)” o de forma presencial a sus candidatos dentro del término concedido por la Resolución No. 28229 de 2022”* y así con casi todas las inscripciones o aceptaciones de candidaturas no aceptadas.

Sólo en algunas regiones el motivo de rechazo obedeció a otros factores, como por ejemplo para **Ciénaga – Magdalena en donde se indicó:**

*el registrador Especial de Ciénaga – Magdalena evidenció que los avales expedidos por el Partido Conservador Colombiano estaban incompletos (no reposaban los avales de todos los candidatos) y que los avales que se tenían NO cumplían con:*

- Cuota de género.
- No especificaba por cual corregimiento se postulaban los candidatos avalados.



*Así mismo, el funcionario competente devolvió los documentos que no cumplían con los requisitos de ley, a lo que DIANA MARCELA TORRENTE GUARDIA se opuso e intentó persuadir al funcionario para que de forma fraudulenta realizara la inscripción de los candidatos faltantes, a lo que dicho funcionario se negó.*

### **Por otro lado, la Registraduría especial de Ibagué señaló:**

*(...) Además, informan los Registradores Especiales de Ibagué – Tolima que dichos candidatos NO contaban con el aval, el cual debía ser expedido por el Partido Conservador Colombiano, por tal motivo no fue posible culminar con el proceso de inscripción, debido a que dicho documento es fundamental de conformidad con la Corte Constitucional Sentencia SU-2013 del 16 de junio de 2022 (...).*

### **La registraduría especial de Cali indicó:**

*manifestó que los candidatos del Partido Conservador Colombiano para la Junta Administradora Local de Cali – Valle del Cauca, por las comunas 7- 9- 12-19- 20- 60 -6 y los corregimientos La Elvira, El Saladito, Golondrinas, Pance y La Paz, NO presentaron el aval, el cual debía ser expedido por el Partido Conservador Colombiano, por tal motivo no fue posible culminar con el proceso de inscripción, debido a que dicho documento es fundamental de conformidad con la Corte Constitucional Sentencia SU-2013 del 16 de junio de 2022.*

### **La Registraduría Municipal de Barbosa – Antioquia manifestó:**

*manifestó que atendió a los dos candidatos del Partido Conservador Colombiano para Junta Administradora Local de Barbosa – Antioquia, por el Corregimiento El Hatillo, en donde se les realizó la debida autenticación biométrica.*

*No obstante, ninguno de los dos candidatos contaba con el AVAL, el cual debía ser expedido por el Partido Conservador Colombiano, por tal motivo no fue posible culminar con el proceso de inscripción, debido a que dicho documento es fundamental de conformidad con la Corte Constitucional Sentencia SU-2013 del 16 de junio de 2022.*

Pues bien, el despacho considera que en el presente asunto existe falta de legitimación en la causa por activa; pues, el Partido Conservador a pesar de que es quien avala los candidatos a quien presuntamente la Registraduría Nacional del Estado Civil, vulneró los derechos a inscribir la candidatura para las elecciones Regionales del 29 de octubre de 2023; en su escrito de tutela no sustentó de manera suficiente porque los afectados con la presunta omisión no fueron quienes presentaron el escrito de tutela, es decir, el Partido Conservador en ninguna parte manifestó que se encontraba actuando como agente oficioso de los afectados o, que estos le hubiesen entregado un mandato para representar sus intereses en el presente trámite de tutela.

Y, es que el Partido Conservador al momento de presentar el escrito de tutela en ningún aparte menciona las personas naturales que se vieron afectados (as) por el actuar de la Registraduría, es más, sólo se limitó a indicar de manera general que: *nuestros candidatos presentaron personalmente estos documentos: solicitud de inscripción, aval del Partido Conservador Colombiano, cédula de ciudadanía y constancia de aceptación de la*



*candidatura para los distintos concejos municipales y juntas administradoras locales a ser elegidos el 29 de octubre de 2023". Y se itera, si lo pretendido era que se protegiera el derecho de los candidatos al debido proceso a elegir y ser elegido, debían ser ellos mismos los encargados de proponer la acción de tutela, pues ciertamente los derechos presuntamente conculcados por la Autoridad Electoral los afecta directamente.*

Por ello, este estrado judicial hecha de menos que en los hechos del escrito de tutela no se mencione de manera particular porque los afectados no podían presentar directamente la tutela; porque entiende este despacho que existen situaciones que pueden llevar a la imposibilidad material de un ciudadano a solicitar la protección de sus derechos de manera directa , y por ello, debe acudir a un tercero para que lo represente de manera oficiosa, sin embargo, en el presente asunto no se advierte dicha situación.

Ahora bien, si se llegase a la conclusión que el Partido Conservador si tenía legitimación por activa para proponer la presente acción, no es menos cierto, que el derecho presuntamente conculcado es el de elegir y ser elegido, derecho fundamental que como se indicó en líneas precedentes es de raigambre Constitucional, es decir, en el presente asunto no se encuentra que se esté vulnerando esta garantía al Partido Conservador, pues quienes son elegidos son los candidatos, quienes reciben el aval del partido político, es más existen situaciones en que las personas sin contar con partido Político también pueden presentarse a las elecciones como en el caso de quienes se inscriben por un movimiento significativo de ciudadanos<sup>5</sup>. Por ello, considera el despacho que el derecho presuntamente vulnerado no lo fue al partido Conservador Colombiano sino a las personas naturales que no pudieron inscribir su candidatura.

Por lo anterior, considera el despacho que el Partido Conservador no acreditó la legitimación en la causa por activa para proponer la acción de tutela; no realizó ningún esfuerzo argumentativo que llevara al despacho a concluir que se encontraba actuando como agente oficioso de los candidatos. Se limitó a señalar de manera general sin realizar precisiones de tiempo modo y lugar la forma en que ocurrieron los hechos para cada caso en particular; dejando de esta manera que fuera el despacho quien entrara a realizar un examen exhaustivo de cada caso, sin embargo, se reitera, en el escrito de tutela no se mencionó a ninguno de los candidatos y solo se realizaron afirmaciones generales sin conclusiones.

---

<sup>5</sup> *Los grupos significativos de ciudadanos no suponen una organización permanente sino la simple coyuntura de postular listas y candidatos en un determinado certamen electoral. Normalmente a eso se limita su propósito, aunque podrían adoptar estatutos para disciplinar el comportamiento de bancada de sus elegidos, además mantienen el derecho de postular listas de candidatos para reemplazar los alcaldes y gobernadores elegidos en los casos que la ley así lo permite. Difiere del movimiento social, en la medida que el grupo significativo de ciudadanos sólo puede estar conformado por personas naturales.* <https://www.cne.gov.co/grupos-significativos>



Si bien la tutela es un mecanismo que se caracteriza por ser informal y que no se encuentra revestido de las solemnidades de otros trámites ordinarios, no es menos cierto que quien la ejerce debe cumplir con una mínima carga argumentativa que le permita al Juez de conocimiento realizar un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, en el presente asunto si bien en el escrito de tutela se delimitó de manera clara los derechos presuntamente vulnerados, no ocurrió lo mismo con las personas que se pretendían proteger con la presente acción, pues sobre ellos se realizaron menciones generales que no permiten determinar de manera clara y precisa lo solicitado para cada uno de ellos.

En ese mismo sentido, la Registraduría Nacional del Estado Civil al dar respuesta a la acción de tutela señaló que la negativa a inscribir los candidatos del Partido Conservador se debió al mismo partido, pues éste recibió capacitaciones de la forma en que se debían realizar las inscripciones, y debía ser el encargado de transmitir esa información a los candidatos avalados, situación que no ocurrió y que llevó a la situación presentada.

Atadas así las consideraciones se denegarán las pretensiones de la acción de tutela al configurarse la falta de legitimación en la causa por activa, conforme las razones expuestas en precedencia.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, actuando como juez constitucional, **Resuelve:**

**Primero-. Negar** la acción de tutela promovida por el Partido Conservador Colombiano en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil por falta de legitimación en la causa por activa.

**Segundo-. Informar** que contra la presente decisión procede el recurso de impugnación que deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, por cualquier medio, especialmente a través del correo electrónico [J40ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:J40ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**Tercero-.** En el evento de no ser impugnada esta decisión, por secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Cuarto-.** Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

El Juez,



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

**Radicado:** 110013105 040-2023-00314-00  
**Clase:** Tutela Primera Instancia  
**Accionante:** Partido Conservador Colombiano  
**Accionados:** Registraduría Nacional del Estado Civil  
**Decisión:** Niega Falta de Legitimación x Activa

**DIDIER LÓPEZ QUICENO**