PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 24 de Agosto de 2011

Doctor
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES
Registrador Nacional del Estado Civil

Ref. Solicitud de revocatoria directa y/o modificación o adición de la resolución 757 de 2011, de la Registraduría Nacional del Estado.

Respetado Doctor:

En mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de Vigilancia y Control y Asuntos Electorales de la Procuraduría General de la Nación, de manera respetuosa me permito elevar ante la Organización Electoral la presente solicitud, previas las siguientes.

CONSIDERACIONES:

El censo electoral, por el que se inscriben los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos para las elecciones territoriales del año 2011, deben acogerse al requisito establecido por el artículo 9 de la Ley 130 de 1994, toda vez que al momento de la inscripción de candidaturas no se encuentra vigente el censo que se va a aplicar el 30 de octubre de 2011.

Lo anterior tiene fundamento en el Decreto 2241 de 1986, pues es bien sabido legal y jurisprudencialmente que el censo electoral durante cada certamen electoral sufre una depuración y al momento de la inscripción de los candidatos que los hacen por movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, el censo electoral vigente es el utilizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para el certamen electoral del Congreso y la Presidencia de la República en las elecciones del año 2010.

Para complementar lo anterior y con respecto al proceso de Depuración del Censo Electoral la Corte Constitucional en Sentencia C-1121 de 2004 expresó:

> "5. El censo electoral es un instrumento para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia.
>
> En este caso, el vicio que alega el demandante consiste en que, en la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003 se vulneró el principio democrático, y en particular los artículos 378, 2, 40, 99, 219, 258 y 265.5

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

de la Constitución, por cuanto el censo electoral que sirvió de base para establecer el número de personas que se encontraban habilitadas para pronunciarse sobre el referendo realizado el pasado 25 de octubre de 2003 no correspondía a la realidad, como quiera que no se habían excluido del mismo las cédulas de los miembros de la fuerza pública y de las personas fallecidas; así mismo, por cuanto se habían incluido cédulas no entregadas a quienes las habían solicitado por primera vez.

Algunos intervinientes coadyuvan la demanda, indicando que el censo electoral que sirvió de base al referendo constitucional del 25 de octubre de 2003 no corresponde a la realidad, por cuanto el día anterior a su publicación, incluía personas fallecidas o inhabilitadas para sufragar.

En términos generales puede considerarse, que el censo electoral constituye una herramienta tecnológica esencial para el adecuado funcionamiento de la democracia participativa, pues se trata del parámetro que la autoridad correspondiente debe tener en cuenta para determinar la aprobación del referendo; por lo tanto, existe una inescindible relación entre la adecuada conformación del censo electoral y el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos[1]. Se trata además, de una base de datos donde se incluyen los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, que pueden válidamente sufragar en un determinado certamen democrático, y que le permite al Estado controlar, planear, organizar y desarrollar no solo los certámenes electorales sino igualmente los mecanismos de participación.

Al respecto, la Corte en Sentencia C- 955 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en la que declaró exequible la expresión *"y grupos políticos"* contenida en el artículo 1 del Decreto 2241 de 1986 que sobre el principio de proporcionalidad estableció que *[D]entro del marco del sistema del cuociente electoral, las corporaciones escrutadoras asegurarán la representación proporcional de los partidos y movimientos políticos expresadas en las urnas conforme al artículo 172 de la Constitución Nacional*, consideró que respecto del cuociente electoral era proceso mencionar en primer lugar el censo electoral, para lo cual expresó lo siguiente:

---

[1] En tal sentido, en derecho comparado, el Tribunal Constitucional español en sentencia del 24 de julio de 1988, al momento de resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 28 de 1983, referente a las elecciones al Parlamento Vasco consideró lo siguiente: *"A este respecto debe ponerse ante todo de manifiesto la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren inscritos en el censo –y así lo reconoce la Ley vasca (arts. 2 y)-, la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio. Es cierto que se trata de dos derechos de naturaleza distinta –la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma-, pero no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo. Por ello resulta perfectamente congruente con la protección especial que la Constitución dispensa al derecho fundamental proclamado en su art. 23.1, que el art. 38.4 de la vigente Ley Orgánica electoral disponga la aplicación del procedimiento preferente y sumario previsto en el art. 53.2 C.E. a los recursos jurisdiccionales que se deduzcan frente a las decisiones de la Oficina del Censo Electoral, fuera del período electoral, en materia de listas electorales. Y que quepa también, por la vía configurada en el art. 43 de LOTC, recurso de amparo frente a una exclusión indebida en las mencionadas listas, del mismo modo que respecto al sufragio pasivo aparece expresamente previsto en el art. 49 de aquella Ley Orgánica electoral.*
Dada la relevancia de la inscripción censal en el ejercicio del derecho fundamental de sufragio, el censo se convierte así en un instrumento indispensable para dicho ejercicio. *(negrillas agregadas).*

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

"No obstante, el ejercicio del sufragio se encuentra sometido a ciertas reglas que buscan preservar el orden en los procesos electorales y conservar el control de los comicios por parte del Estado.

"En primer lugar debe mencionarse el censo electoral. Este censo está compuesto por el registro general de los ciudadanos con derecho al voto, que es elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El número total de ciudadanos con derecho al voto está determinado por el número de ciudadanos que inscribieron sus cédulas con el fin de participar en el desarrollo de un evento electoral. La distribución del territorio nacional en circunscripciones –nacional o territorial- también permite al Estado llevar un control del modo en que se ejerce el derecho al sufragio, porque permite sectorizar las votaciones de acuerdo con las corporaciones públicas y las curules que deban ser ocupadas por los candidatos a la respectiva elección.

"Con fundamento en la información arrojada en el censo electoral dentro de cada circunscripción, el Estado se encuentra en capacidad de planear, organizar y desarrollar los comicios respectivos. Este proceso se adelanta a partir de las la expedición de listas definitivas de votantes que son publicadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que se distribuyen entre las diferentes mesas de votación del país, con el fin de que los titulares de las cédulas inscritas se acerquen a votar." (subrayado fuera de texto).

Ahora bien, por su propia naturaleza, el censo electoral lejos de ser permanente, crece y se renueva día a día con la expedición e inscripción de cédulas de ciudadanía. Pero también decrece y se depura constantemente con la cancelación de las mismas por las circunstancias previamente determinadas por el legislador.

Es así como el Código Electoral –Decreto 2241 de 1986-, la Ley 6ª de 1990 y el decreto 1010 de 2000[2], regulan lo referente a la elaboración y conformación del censo electoral, estableciendo causales y procedimientos precisos para la cancelación de cédulas, así como términos de corte para la determinación del mismo. De conformidad con lo previsto en el Decreto 1010 de 2000, le corresponde a la Registraduría nacional del Estado Civil, registrar la vida civil e identificar a los colombianos y dirigir y organizar los procesos electorales *y los mecanismos de participación ciudadana*, así como llevar el censo electoral[3]. Y, en particular, es la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil la encargada de velar por la **actualización permanente** del Censo Electoral[4]. Negrillas fuera de texto.

En dichas normas se dispone además, que deben ser excluidas del censo electoral las cédulas de ciudadanía de quienes ingresan a las Fuerzas Armadas y del personal de guardianes de las cárceles y aduana y rentas departamentales[5]; también disponen que deben ser canceladas, y por lo tanto excluidas del Censo Electoral, aquellos que pierden sus derechos políticos por sentencia judicial ejecutoriada que imponga como pena

---

[2] Decreto 1010 del 6 de junio de 2000 "*Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones*".

[3] Decreto 1010 de 2000, Artículos 2, 4.11 y 4.12.

[4] Decreto 1010 de 2000, artículo 37.11.

[5] Decreto 2241 de 1986, artículo 86.

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

accesoria la pérdida de derechos políticos[6], las personas fallecidas, las que tengan múltiple cedulación, la expedición de una cédula a un menor de edad o a un extranjero que no tenga carta de naturaleza, la pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país y falsa identidad o suplantación[7]. Todos estos hechos deben ser debidamente informados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, y documentados por las autoridades competentes.

Además, el legislador consideró necesario establecer una fecha de corte para la inclusión de nuevas cédulas en el censo electoral, a fin de que la autoridad respectiva establezca la base para la determinación del censo electoral que se aplicará para la realización de un determinado certamen democrático. Al respecto el artículo 6° de la Ley 6ª de 1990 establece que:

"La preparación de cédulas de ciudadanía **se suspenderá** cuatro (4) meses antes de las respectivas votaciones con el fin de elaborar las listas de sufragantes. Negrilla fuera de texto.

Cabe recordar, que en la Sentencia C-145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, a propósito del examen de una norma legal que establecía un término de suspensión, por tres meses, de incorporación de nuevas cédulas de ciudadanía al censo electoral, la Corte, si bien declaró inexequible dicha disposición en cuanto a que su regulación era propia de una ley estatutaria, consideró sobre las fechas de corte para la determinación del censo electoral se ajustan a la Constitución. Al respecto dijo:

"El contenido normativo del precepto en examen, responde a una necesidad apenas razonable y atendible, tendiente a procurarle a la organización electoral los mecanismos operativos que le permitan adoptar las medidas requeridas en orden a la buena marcha del proceso electoral, al permitirle formar la lista de sufragantes, con una fecha de corte de la cedulación respectiva, que precediendo en tres (3) meses a las elecciones, además le permiten garantizar la fidelidad y veracidad de los datos que conforman el censo, toda vez que le concede a la organización electoral un período que se muestra a todas luces indispensable para que ésta pueda hacer las verificaciones y actualizaciones que fueren del caso. Sin el señalamiento de una fecha de corte para la incorporación al censo de votantes, la Registraduría Nacional no podría precisar con exactitud el número de integrantes del censo electoral. Es bien sabido que una serie de hechos afectan la actualidad de los datos sistematizados entre ellos la muerte del cedulado, la imposición de penas que conlleven la suspensión de los derechos políticos, y las causales que dan lugar a la cancelación de la cédula. Todo lo cual obliga a su comprobación y actualización. Otro sano propósito por el que propende la norma que se examina, es el de impedir la múltiple inscripción en tratándose de elecciones por circunscripciones territoriales, caso en el cual las cédulas incorporadas al censo electoral deben compararse con las inscritas.

"Los anteriores argumentos permiten concluir que la restricción anotada es razonable y ajustada a la realidad de la organización electoral colombiana, por lo cual no encuentra la Corte que el contenido de este artículo vulnere la Constitución. Subrayado fuera de texto.

---

[6] Decreto 2241 de 1986, artículo 70.
[7] Decreto 2241 de 1986, artículo 67.

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Aunado a lo anterior, cabe indicar que el art. 8 de la Ley 6ª de 1990[8] establece diversos mecanismos administrativos complementarios encaminados a garantizar la transparencia y publicidad en la elaboración del censo electoral: (i) tres meses antes de cualquier certamen democrático, los Registradores Distritales y Municipales instalarán una mesa de información electoral en la que se exhibirán los listados de los números de cédulas de ciudadanía que integran el censo electoral correspondiente al Distrito o al Municipio; (ii) dentro del mes siguiente a la instalación y exhibición de los listados **cualquier ciudadano** podrá formular podrá reclamar por errores u omisiones en la elaboración de dicho censo; (iii) dentro del mes siguiente a la instalación y exhibición de los listados **cualquier ciudadano** podrá asimismo formular reclamo en casos de cancelación por muerte o de omisión en su inclusión a fin de que nombre y cédula correspondientes sean incluidos en el censo electoral; y, (iv) el Registrador Nacional del Estado Civil publicará los listados del censo correspondiente a cada sección del país en los diarios de circulación nacional y en los regionales que cubran el respectivo territorio.

Pues bien, el censo electoral, su determinación y oportunidad, resultan ser entonces indispensables para que los mecanismos de participación democrática establecidos en la Constitución cumplan la misión de expresar la verdadera voluntad popular; por lo tanto, esta figura permite darle cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales que consagran un umbral mínimo de participación ciudadana para efectos de darle viabilidad a una iniciativa popular para presentar proyectos de ley o de reforma constitucional[9], la solicitud ciudadana para la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley[10], la convocatoria por el pueblo a una Asamblea Constituyente[11], la solicitud para someter a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso[12], y la aprobación de reformas a la Constitución por la vía del referendo.

Entonces, lo relevante constitucionalmente del Censo Electoral es que debe apuntar al otorgamiento de plenas garantías para que el certamen democrático se ajuste a lo dispuesto en la Constitución; y por lo tanto, le corresponde imprimirle eficacia, publicidad, transparencia y seguridad a la reforma adoptada vía referendo.

---

[8] Al respecto cabe señalar, que estos trámites establecidos en la legislación colombiana para garantizar la correcta elaboración del censo electoral, resultan ser más que otros regulados en el derecho comparado. Así por ejemplo, en España, no cualquier ciudadano puede solicitar una corrección de un dato censal, tal y como lo consideró el Tribunal Constitucional de ese país en sentencia STC 148 de 1999: *"Los términos del art. 39.3 L:O:R:E:G. ("Dentro del plazo anterior cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre sus datos censales...") no dejan duda de que los únicos legitimados para las reclamaciones en él previstas son las personas naturales directamente afectadas en sus propias situaciones censales. Así obliga a entenderlo la referencia a "sus datos censales", como objeto posible de la reclamación, que impide, en buenos términos lógicos, que la referencia anterior a cualquier persona pueda incluir a personas, ni siquiera individuales, a las que no afecte el dato censal cuestionado.* ***Por ello esa vía de reclamación no puede servir de vehículo de un hipotético interés (perfectamente legítimo, por lo demás) de los contendientes en la elección en orden a controlar la regularidad del censo, aunque éste haya de ser el que delimite el círculo subjetivo de los electores a los que dichos competidores en la elección se propone solicitar su voto*** *(negrillas agregadas).*

[9] C.P., artículos 155 y 375.

[10] C.P., artículo 170.

[11] C.P., artículo 376 inciso 2.

[12] C.P., artículo 377.

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

El principio de **publicidad,** constituye una garantía del principio democrático, en la medida que asegura que todas las fuerzas políticas de la nación, y la ciudadanía en general, esto es, promotores y opositores a la propuesta de reforma constitucional, conozcan con antelación a la realización del certamen democrático la cifra exacta que conforma el censo nacional electoral, y por lo tanto tengan unas reglas claras antes del certamen democrático, por cuanto, de conformidad con el artículo 378 constitucional *"la aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral"*.

Principio de publicidad que no se predica solo respecto del Censo Electoral, sino del certamen democrático en general. Es así como la Ley 134 de 1994, dedicó su Título X a la consagración de las normas sobre divulgación institucional, publicidad y contribuciones, para los efectos del referendo tanto constitucional como legal."

El Consejo Nacional Electoral mediante Oficio dirigido al Registrador Nacional del Estado Civil, CNE-P-0863 del 8 de octubre de 2010 en relación a los efectos jurídicos de la inscripción de candidatos indicó:

"(...) que la Sala del Consejo Nacional Electoral... anotando sí que los efectos jurídicos de la inscripción de candidatos cuando ella sea mediante suscripción de firmas, quedan condicionadas a la revisión que de ella pueda hacerse.

Las decisiones pertinentes están a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

El artículo 9 de la Ley 130 de 1994, preceptúa:

"(...).
Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. **En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.** (Negrilla Fuera de Texto)
Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior."

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C- 089 de 1994, expresó:

> **"3. De los candidatos y las directivas (título III)**
>
> 3.1 El artículo 9 dispone que los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno, para lo cual su inscripción deberá ser avalada por el respectivo representante legal o su delegado. Podrán igualmente postular candidatos las asociaciones que por decisión de su **asamblea general** decidan constituirse en movimientos u organismos sociales, así como los grupos de ciudadanos que equivalgan en número al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer. En todo caso, para la inscripción de candidatos no inscritos por partidos o movimientos políticos, se requiere: (1) otorgar una póliza de seriedad de la candidatura, que no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del Fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos, que se hará efectiva si no se obtiene la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña y (2) presentar firmas que en número sean iguales o superiores a la quinta parte del guarismo que resulte de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, sin que en ningún caso se puedan exigir más de cincuenta mil firmas.
>
> (...)
> Los requisitos que ha establecido el proyecto, a juicio de la Corte, no exceden el margen de lo razonable que, ciertamente, tratándose del ejercicio de derechos políticos debe situarse siempre en los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado. La garantía de seriedad de los objetivos y de presencia política que pretende satisfacerse -indispensable si se repara en los costos exagerados en que debería incurrir la organización electoral para soportar un ejercicio abusivo del derecho de postulación, aparte de que una desmedida profusión de nombres puede distorsionar gravemente el mismo sistema democrático -, no puede, como mera exigencia organizativa extremarse hasta un grado tal que impida el ejercicio de los derechos políticos. Por este aspecto, el proyecto se mantiene, como se ha dicho, dentro de lo que la experiencia electoral colombiana, puede considerar un mínimo razonable."

El Honorable Consejo de Estado, mediante Sentencia del 20 de agosto de 2009, en el expediente Ref. 2007-0081300, Demandante: RAFAEL ERNESTO VARGAS ARANGUREN, Demandado: ENRIQUE JAVIER CAMARGO VALENCIA, en lo referente a la importancia de garantizar que los procesos de elección se ajusten a la ley, señaló:

> *"(...) En estas circunstancias, es de la mayor importancia resaltar que si bien el artículo 9° de la Ley 130 de 1994, no está reglamentado y si la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría no dictó las instrucciones que sobre este tema le correspondían para garantizar que los procesos de elección se ajusten a la ley –que es su función primordial- lo menos que debió verificar la Registraduría de Sogamoso, para la inscripción del demandado, era establecer el total de los firmantes, que estos no aparecieran en forma repetida y que efectivamente*

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

cada renglón estaba firmado, hecho que inexplicablemente no revisó, lo cual hace inane la participación de este organismo y conduce a elecciones al margen de la ley con enorme desgaste y costos en la jornada electoral"[1].

Lo anterior implica , que para cada proceso electoral la Ley fija un periodo de inscripción de cédulas de ciudadanía y es imposible determinar previamente a la misma que ciudadanos cambiaron su lugar de residencia electoral, que ciudadanos fallecen, cuales pierden sus derechos políticos en virtud de los fallos judiciales, quienes ingresan a las fuerzas armadas del país.

En este orden de ideas y en atención a que por vía de la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa, señalada anteriormente se exigió un requisito adicional como es la verificación que los ciudadanos que firmen su respaldo a las candidaturas de los Movimientos Sociales o Grupos Significativos de Ciudadanos, se encuentren inscritos en el respectivo censo electoral, y gocen plenamente de Derechos Políticos, solicitamos de manera respetuosa su revocatoria directa y/o modificación o adición de la resolución 757 de 2011, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, artículos 5 y 6 para que se revisen los apoyos teniendo en cuenta que la formula del muestreo contenida en los artículo señalados es aplicable a la Ley 134 de 1994 "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana" y no al artículo 9 de la Ley 130 de 1994, que exige un máximo de 50.000 firmas para las inscripciones por Grupos Significativos de Ciudadanos o Movimientos Sociales.

La «técnica de muestreo», tal y como está regulada, para la inscripción de Candidatos en los términos del artículo 9 de la Ley 130 de 1994, teniendo cuenta las múltiples y constantes variaciones del censo electoral, máxime cuando a la fecha de encuentran en trámite por parte del Consejo Nacional Electoral, las investigaciones por trashumancia cuyos resultados tendrán incidencia directa en el censo puede afectar injustificadamente el Derecho fundamental de postulación a cargos de elección popular y de apoyos de los grupos significativos de ciudadanos.

El ministerio Público invoca la causal 3 de revocatoria directa de que trata el artículo 69 del CCA.

"ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."

Del Señor Registrador Nacional, con sentimientos de consideración.

MARÍA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ
Presidenta de la Comisión Nacional de Vigilancia y Control y Asuntos Electorales