Sentencia T-682/15

Referencia: expediente T- 4.412.740

Acción de Tutela instaurada por Eduardo Ignacio Verano de la Rosa contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Dirección del Censo Electoral y el Consejo Nacional Electoral.

Derechos fundamentales invocados: Debido proceso administrativo y participación política.

Temas: Procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite o preparatorios; procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos que constituyen vías de hecho; el derecho a la participación política y el procedimiento de inscripción de candidaturas por grupos de ciudadanos, sus etapas, alcances y efectos.

Problema jurídico: ¿vulneran las entidades accionadas el debido proceso administrativo y la participación política, al proferir la decisión que certificó el no cumplimiento de los requisitos para la inscripción de una candidatura, basándose en una reglamentación no vigente, y al negarse a estudiar de fondo los recursos presentados en contra de esta decisión, aduciendo para ello su improcedencia por tratarse de un acto de trámite?

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., tres (3) de noviembre de dos mil quince (2015)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, quien la preside, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014), por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico, en cuanto denegó la acción de tutela incoada por el señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Dirección del Censo Electoral y el Consejo Nacional Electoral.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional, mediante Auto del veintidós (22) de agosto de dos mil catorce (2014), escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

En consecuencia, y de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1.1. SOLICITUD

El señor **Eduardo Ignacio Verano de la Rosa** presentó acción de tutela el 24 de febrero de 2014, solicitando al juez constitucional proteger sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación política, presuntamente vulnerados por **la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Dirección del Censo Electoral y el Consejo Nacional Electoral,** al proferir la certificación del 14 de enero de 2014 y el oficio No. 013412 del 19 de febrero del mismo año, mediante los cuales se excluyeron como válidos registros de apoyos ciudadanos, necesarios para su postulación como candidato a la Presidencia de la República.

Sostiene el peticionario que la vulneración de sus derechos se configuró: **por una parte**, al fundamentarse los actos referidos en causales no contempladas en la normativa electoral vigente y, **por otra parte**, al ser rechazados los recursos interpuestos en contra de dichas decisiones, bajo el argumento de no ser procedentes por tratarse de actos de trámite.

Sustenta su solicitud en los siguientes:

1.2. Hechos y argumentos de derecho

1.2.1. Manifiesta que el 10 de diciembre de 2013, se organizó, junto con un grupo de ciudadanos, a través de la figura jurídica Movimiento Político *"Colombia País de Regiones"*, y bajo el amparo del artículo 9 de la Ley 130 de 1994, decidió postularse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil como candidato a las elecciones presidenciales a realizarse en mayo del dos mil catorce (2014).

1.2.2. Señala que, de conformidad con lo establecido en la Ley 130 de 1994 y las instrucciones impartidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el movimiento político inició el procedimiento de recolección de firmas en los formularios y términos establecidos por la entidad.

1.2.3. Explica que la Registraduría Nacional del Estado Civil hizo entrega de los formularios de recolección de apoyos para la inscripción de su candidatura. Proceso que se llevó a cabo desde junio hasta diciembre de 2013.

1.2.4. Añade que organizó la reproducción de los formularios y diseñó programas de capacitación para el diligenciamiento y distribución de los mismos entre los líderes del movimiento, los cuales se encargaron del control del personal que realizó la recolección de las firmas.

1.2.5. Afirma que efectuó recorridos y asistió a diferentes eventos y reuniones para dar a conocer el proyecto *"Colombia País de Regiones"* y para coordinar a las personas que se encargarían de la recolección de las firmas.

1.2.6. Indica que contó con el apoyo de empresarios y amigos, los cuales financiaron la publicidad, el transporte y los refrigerios de todo el grupo de voluntarios que se dedicaron al proceso de recolección de apoyos ciudadanos, el cual se llevó a cabo en las ciudades capitales de los departamentos de la región Caribe y con posterioridad se hizo extensivo a Bogotá, Cali, el Eje Cafetero y Medellín.

1.2.7. Sostiene que se recogió un total de **603.056** firmas, entregadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil el 10 de diciembre de 2013. Advierte que los ciudadanos José Visbal y Jorge de Castro realizaron una base de datos en la cual verificaron la información contenida en los formularios al cotejarla con los archivos del FOSYGA y la Procuraduría General de la Nación.

1.2.8. Reseña que el proceso de recolección de firmas mes a mes arrojó los siguientes resultados:

Mes	Firmas recogidas
Julio	14.130
Agosto	14.092
Septiembre	18.906
Octubre	82.178
Noviembre	295.212
Diciembre	178.538
Total	603.056

1.2.9. Asevera que el 15 de enero de 2014, la Registraduría Nacional del Estado Civil dio a conocer, mediante oficio, los resultados del proceso de verificación de firmas. Añade que dicha comunicación se acompañó con un certificado suscrito por el Director del Censo Electoral, en el que se indicó *"que se encontraron 339.394 apoyos validos como se detalla en el cuadro anexo, cantidad inferior al mínimo exigido por lo que se certifica que los apoyos presentados NO SUPERAN el mínimo requerido".*

1.2.10. Señala que dentro de los resultados del procedimiento adelantado por la entidad se encontraba un Informe General del Proceso de Investigación con radicado No. 70, que contenía las cifras pormenorizadas de la revisión adelantada con las causales de anulación o exclusión reseñadas de la siguiente manera:

Descripción	Registros
Ok Censo Investigación	339.394
Registro duplicado	78.495
Folio propuesta diferente	0
Folio fotocopia	30
Encabezado incompleto	30
Fecha no corresponde	2.108
Renglón fotocopia	0
Datos Incompletos	9.259
Dato ilegible	9.301
Nombre no corresponde	78.341
No censo	0
No en censo Nacional	7.496
No ANI (Archivo Nacional de Identificación)	62.365
Registro Uniprocedentes	16.237
Registros Pendientes por analizar	0
Total Registros Analizados	**603.056**

1.2.11. Expone que del estudio de la certificación expedida el 14 de enero de 2014, como de la normatividad que regula el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la inscripción de candidatos - Resolución No. 0757 de febrero de 2011, modificada y adicionada por las Resoluciones No. 7541 de agosto 25 de 2011 y 13400 del 10 de diciembre de 2013, expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil- se extrae que la autoridad administrativa cometió errores sustanciales que llevaron a la afectación de sus derechos fundamentales.

1.2.12. Amplia lo anterior, diciendo que fue soslayado el requisito consagrado en el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, pues en la certificación entregada se omitió señalar los recursos que procedían en contra de la misma, el plazo para interponerlos y la autoridad competente para sumir su conocimiento.

1.2.13. Arguye que al momento de realizar el análisis o valoración de las firmas, la Registraduría se basó en lo estipulado en la Resolución No. 13400 del 10 de diciembre de 2013, publicada en el Diario Oficial el 12 de diciembre del mismo año, la cual no se encontraba vigente.

1.2.14. Manifiesta que se aplicaron causales de anulación o exclusión de firmas que no se encontraban dentro de los supuestos consagrados en la Resolución No. 0757 de 2011, y que la entrega de la información se realizó en forma parcializada y con inconsistencias técnicas que la misma Registraduría ha advertido.

1.2.15. Asegura que no existe concordancia entre los formularios entregados para la inscripción del candidato y la información de los resultados del análisis de las firmas, aunado al hecho que no se le permitió ni a él, ni al Comité Postulante ejercer el derecho de contradicción en el proceso de revisión de los apoyos ciudadanos.

1.2.16. Por otra parte, destaca que la Registraduría Nacional del Estado Civil adolece de competencia para expedir los reglamentos que le sirvieron de soporte al Director del Censo Electoral para tomarla decisión cuestionada por este medio.

1.2.17. Estima que tratándose de una actuación de una de las entidades del Estado, la misma debe regirse por lo establecido en el Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo.

1.2.18. En este orden, resalta que la certificación objeto de censura resolvió y decidió sobre su derecho a participar como candidato presidencial. En consecuencia, y según lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta certificación se constituye en un acto administrativo de fondo, lo que permitiría la presentación de los recursos de reposición y

apelación, situación que no fue tenida en cuenta por la Registraduría Nacional.

1.2.19. Asegura que encontrándose en término, el 29 de enero de 2014, presentó ante la Registraduría Nacional del Estado Civil recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la decisión que avaló los apoyos ciudadanos por él presentados. Por su parte, el 5 de febrero de 2014, radicó ante el Consejo Nacional Electoral, solicitud especial de seguimiento en relación con los recursos de la vía gubernativa.

1.2.20. Mediante auto del 12 de febrero de 2014, el Consejo Nacional Electoral avocó conocimiento de la solicitud presentada y ofició a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que en el término de un día rindiera informe del estado de los recursos interpuestos contra la certificación del 14 de enero de 2014.

1.2.21. Afirma que mediante acto administrativo No. 013412 del 19 de febrero de 2014, la Registraduría Nacional del Estado Civil señaló que los recursos presentados eran improcedentes, en la medida que se dirigen contra un acto de trámite.

1.2.22. Aduce que la actuación de la Registraduría configura un **defecto sustantivo** debido a que en los encabezados de los formatos *"Detalle Inspección en el Sistema de Información"* de la revisión efectuada por el Director del Censo Electoral se lee claramente *"Solicitud de revocatoria de mandato del (sic) Eduardo Verano de la Rosa de (sic)"*. En este orden, resalta que el dictamen de la Registraduría se rindió como si se tratara de la figura de revocatoria de mandato regulada por la Ley 134 de 1994 y no bajo el procedimiento y esquema para la promoción de una inscripción de candidatura a la Presidencia de la República.

1.2.23. Así mismo, precisa que al momento de realizar el análisis de las firmas, la Registraduría Nacional del Estado Civil no tuvo en cuenta que la Resolución No. 13400 del 10 de diciembre de 2013, aún no se encontraba vigente. Argumentó que el Movimiento Colombia País de Regiones entregó los soportes de las firmas recaudadas el día 10 de diciembre de 2013, fecha para la cual, la mencionada Resolución no había sido expedida, puesto que fue publicada en el Diario Oficial el 12 de diciembre del mismo año, motivo por el cual considera que el acto administrativo cuestionado no podía fundarse en ella.

1.2.24. Por lo anterior, asegura que el acto objeto de censura se encuentra viciado por: **(i)** haberse expedido con infracción de las normas en que debía fundarse; **(ii)** expedición irregular del acto de certificación; y **(iii)** falsa motivación, de conformidad con lo establecido en los incisos primero y segundo del Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

1.2.25. Se duele de los **defectos sustantivo y factico** en que incurrió la Registraduría a la hora de invalidar los apoyos ciudadanos mediante la aplicación de las siguientes causales de anulación o exclusión:

1.2.25.1. Registro duplicado (por esta causal no se tuvieron en cuenta 78.495 apoyos ciudadanos)

Inicialmente, advierte que en la certificación expedida por la Dirección del Censo Electoral no se encuentra el fundamento normativo de la causal, por lo cual deduce se trata del requisito señalado en el artículo 2° de la Resolución No. 757 del 4 de febrero de 2011, expedida por la Registraduría Nacional, en virtud de la cual *"si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida solamente una".*

Continúa alegando que la causal se aplica a las firmas repetidas por una sola vez y en consecuencia solo debió anularse la mitad de las 78.495 firmas que se enmarcaron dentro de esta categoría y no su totalidad.

1.2.25.2. Nombre no corresponde (por esta causal no se tuvieron en cuenta 78.341 apoyos)

Reprocha el hecho de que no se indique ni se precise respecto de qué no corresponde el nombre. Igualmente, arguye que esta causal no se encuentra enmarcada dentro de la Resolución No. 757 del 2011 y que no se tiene claridad respecto de las hipótesis que se contemplan en esta categoría.

No obstante, considera que si la entidad se refiere en esa causal (incongruencia de nombre) al numeral 5 del parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución antes enunciada, según la cual serán anulables los respaldos *"cuando no exista correspondencia entre el nombre y número de cédula de ciudadanía"*, el Informe Técnico presentado por la empresa Smart Net S.A encontró que:

> *"se realizó proceso de verificación física de los registros anulados bajo este causal, sobre una muestra de 437 registros. Pese a representar solo un 0.55% de los registros anulados, se encontró que 49 de ellos debieron contarse como válidos, es decir, debió contabilizarse el 11.21 de la muestra sujeta a verificación.*
>
> *Para tener una muestra mínimamente representativa de la que pueda derivarse una tendencia, se requeriría verificar por lo menos el 10% de los registros anulados por la Registraduría. Sin embargo, entre la fecha en que recibimos los CD´s y la*

fecha en que se emite este informe técnico, ello no fue posible por el poco tiempo con que hemos contado hasta ahora".

1.2.25.3. No ANI (Archivo Nacional de Identificación) (por esta causal se invalidaron 62.365 apoyos)

Sostiene que esta causal de exclusión y anulación no se encuentra tipificada como tal dentro de las resoluciones en que se fundó el acto cuestionado. Así mismo, asevera que el ANI no es una base de datos confiable ni de consulta pública.

1.2.25.4. Registros Uniprocedentes (bajo esta causal se anularon 16.237 registros)

Precisa que esta causal no se encuentra enlistada dentro de la Resolución No. 757 de 2011 y que si se entiende que la entidad se refiere a la *"uniprocedencia grafológica"* contemplada en el artículo 4 de la citada resolución, ésta debe hacerse por expertos grafólogos para determinar si una misma persona pudo consignar varios datos.

Expone que existen pruebas indiciarias y documentales que demuestran que el Director del Censo Electoral anuló registros sin contar con grafólogos sino que por el contrario, utilizó programas electrónicos para convertir los registros manuscritos que finalmente terminaron siendo mal leídos por dichos programas.

1.2.25.5. Dato ilegible (bajo esta categoría se anularon 9.301 apoyos ciudadanos)

Resalta que debido a los programas electrónicos utilizados para convertir los registros manuscritos en registros digitales, se ocasionó la ilegibilidad de los mismos y la anulación de los apoyos ciudadanos.

1.2.25.6. Datos incompletos (por este motivo se anularon 9.259 apoyos)

Aduce que en virtud del Artículo 2 de la Resolución 7541 de 2011, se requieren los datos completos cuando la persona que manifiesta su apoyo no sabe firmar. Por otro lado, asegura que del Informe Técnico presentado por la Empresa Smart Net S.A se extrae que algunos de los registros anulados debían ser considerados como válidos pues contenían toda la información solicitada.

1.2.25.7. Fecha no corresponde (por esta causal se anularon 2.108 registros)

Expresa que los apoyos se excluyeron debido a que supuestamente la fecha anotada por los signatarios, no está dentro del periodo por el cual se autorizó la recolección de firmas (19 de junio – 10 de diciembre de 2013).

Al respecto, considera que no es posible que los ciudadanos hayan firmado antes de que la Registraduría entregara los pliegos ni después de la fecha indicada, pues todo el material se entregó a la entidad el 10 de diciembre de 2013.

1.2.25.8. Folio fotocopia (por este motivo se anularon 30 registros)

Alega que esta causal no está contemplada dentro de las causales de anulación o exclusión en las resoluciones reglamentarias.

1.2.25.9. Encabezado incompleto (bajo esta causal se anularon 30 apoyos)

También manifiesta que no se encuentra como causal de exclusión, explica que dentro del proceso de digitalización realizado por la Registraduría los datos aparecieron borrosos. Sin embargo, expone que el simple cotejo de los registros originales permitiría resolver cualquier duda al respecto.

1.2.26. Por último, el actor endilga la existencia de un **defecto procedimental** teniendo en cuenta que la certificación censurada omitió señalar los recursos administrativos que procedían en su contra, así como el plazo y la autoridad competente para resolverlos. Censuró que el procedimiento de revisión y valoración de firmas se llevó en secreto, y por lo cual no conoció los motivos por los que se invalidaron los apoyos de los ciudadanos.

1.2.27. Considera que la certificación que niega la posibilidad de ser candidato presidencial, viola sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 29, 40 y 93 de la Carta Política y lo establecido en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante Auto del 24 de febrero de 2014, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado de la misma a las entidades accionadas para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir del recibo de la comunicación, rindieran informe detallado sobre los hechos alegados.

1.3.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Jefe de la Oficina Jurídica, se pronunció respecto de la acción de tutela presentada, teniendo como referencia la información suministrada por el Director del Censo Electoral, se opuso a las pretensiones de la acción de amparo, con fundamento en los siguientes argumentos:

1.3.1.1. Luego de realizar un recuento de las competencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil, indicó que el acto de verificación de los apoyos que respaldan una candidatura, realizado por la Oficina del Censo Electoral, es considerado un procedimiento administrativo de trámite y sobre el cual no cabe recurso alguno, por lo que no se incumplió con los requisitos señalados por el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011

Añadió que la postura adoptada encuentra sustento en la jurisprudencia del Consejo de Estado que señala que los actos de trámite, preparatorios o accesorios son aquellos que *"contienen decisiones administrativas necesarias para la formación de acto definitivo, pero que por sí mismo no concluyen la actuación administrativa"*[1].

Adicionalmente, sostuvo que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, en sede de tutela, ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la procedencia de los recursos frente a la postulación de candidatos, despachando estas acciones de tutela de manera desfavorable a las pretensiones de los actores[2].

1.3.1.2. Resaltó que al accionante se le notificó en debida forma el acto de certificación de los apoyos válidos y se le permitió que agotar la vía gubernativa, por lo que no se evidencia violación al artículo 29 Superior.

1.3.1.3. Se opuso al cargo en el que el actor señala que, la decisión de la entidad se fundamentó en la Resolución No. 13400 de 2013, que al momento de presentación de las firmas no se encontraba vigente. Al respecto, indicó que la publicación en el Diario Oficial de dicha Resolución data del 12 de diciembre de 2013, y que el proceso de revisión de firmas se llevó a cabo a partir del 07 de enero de 2014.

1.3.1.4. Aseguró que en ningún momento se evidenciaron vicios legales, sustanciales o de fondo dentro del procedimiento, pues *contrario sensu*, se realizó un análisis de cada uno de los puntos de anulación o exclusión de los que trata la Resolución No. 0757 de 2011.

---

[1] Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Filemón Jiménez Ochoa.
[2]Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sentencias del 03 de febrero de 2014 y 30 de enero de 2014.

Explicó que los términos utilizados en la certificación cuestionada en sede de tutela, los cuales alega el accionante no encontrarse dentro de las causales de anulación o exclusión, *"son nombres o términos que le otorgan a las proceso de grabación en el aplicativo de censo"*, pero cada uno de ellos tiene su fundamento en el proceso de depuración técnico científico que realiza la entidad.

En este orden, precisó cada una de las causales de exclusión de la siguiente manera:

- *"OK Censo: Significa que el apoyo cumple con todos los requisitos Artículo 48 Ley 1475 de 2011.*

- *FOLIO DE PROPUESTA DIFERENTE: Significa que el folio presenta en el encabezado un objeto que no corresponde a la propuesta de postulación de candidatura revisada. Artículo 2. Resolución 757 del 2011*

- *ENCABEZADO INCOMPLETO: Si el encabezado del formulario no contiene toda la información correspondiente a la postulación de candidatura. Artículo 2. Resolución 757 del 2011*

- *FECHA NO CORRESPONDE: Si la fecha registrada es anterior al año de postulación del candidato o posterior a la fecha de radicación de la iniciativa. Artículo 2. Resolución 757 del 2011*

- *RENGLON FOTOCOPIA: Si la información que contiene el renglón no es original es decir hecha a puño y letra sino por otro medio de reproducción, Artículo 2. Resolución 757 del 2011*

- *DATOS INCOMPLETOS: Si faltase la información de cedula, al menos un nombre y un apellido, la dirección o la firma Artículo 2. Paragrafo2 de la Resolución 757 del 2011*

- *DATO ILEGIBLE: Si los datos correspondientes al número de cedula, o el número de cedula no son legibles Artículo 2. Paragrafo2 de la Resolución 757 del 2011*

- *NOMBRE NO CORRESPONDE: Si el número de la cedula, no corresponde con los nombres y apellidos que aparecen registrados en el renglón, Artículo 2. Paragrafo2 de la Resolución 757 del 2011*

- *NO CENSO NACIONAL: Aunque el número de cedula existe el ciudadano no tiene su cedula de ciudadanía inscrita para votar o no se encuentra habilitada por (pertenecer a las fuerzas militare,*

pérdida de derechos políticos entre otros) Artículo 48 Ley 1457 de 2011. Y Artículo 2. Paragrafo1 y 2 de la Resolución 757 del 2011

- *NO ANI: La cedula de ciudadanía no se encuentra en el archivo nacional de identificación, debido a que el cupo numérico no se ha asignado a ningún ciudadano o que pertenece a un menor de edad. Artículo 2. Paragrafo1 de la Resolución 757 del 2011*

- *REGISTROS UNIPROCEDENTES: Los apoyos que son anulados por los grafólogos expertos, al detectar que varias firmas son realizadas por la misma persona Artículo 4. Verificación grafológica Resolución 757 del 2011*

- *REGISTRO DUPLICADO: Son los apoyos que aparecen en dos o más renglones diferentes, siempre se deja un apoyo como válido y se anulan los otros Artículo 2. Paragrafo2 de la Resolución 757 del 2011*
- *FOLIO FOTOCOPIA: Que el folio completo es fotocopia de otro Artículo 2. Paragrafo1 de la Resolución 757 del 2011".*

1.3.1.5. Finalmente, se refirió al Informe Técnico elaborado por la firma SMART NET S.A. resaltando que el mismo adolece de la metodología de análisis empleada por la Registraduría. Al respecto, indicó a manera de ejemplo, que en el ítem "NO EN CENSO ELECTORAL" en virtud del cual fueron anulados 7.496 apoyos ciudadanos, la empresa Smart Net S.A. argumentó que consultó una muestra de 2.888 y que todas aparecen vigentes en la base de datos del FOSYGA, desconociendo el hecho de que una cédula figure en el FOSYGA, o en la base de datos de la Procuraduría o inclusive en el Archivo nacional de Identificación, no quiere decir que esta cédula esté dentro del censo electoral.

1.3.2. La Oficina Jurídica del Consejo Nacional Electoral se pronunció sobre la acción de tutela presentada, solicitando su desvinculación al carecer de legitimación por pasiva, con fundamento en los siguientes argumentos:

1.3.2.1. Señaló que a través del escrito radicado el 5 de febrero de 2014, llegó a su conocimiento la solicitud de intervención presentada por el actor, con el fin de prevenir que la Registraduría Nacional del Estado Civil incurriera en dilaciones injustificadas que afectaran su derecho a inscribirse como candidato presidencial.

En consecuencia, sostuvo que mediante auto del 12 de febrero de 2014, asumió conocimiento de la solicitud y requirió información respecto del estado del proceso.

Indicó que la Registraduría Nacional del Estado Civil dio respuesta a lo solicitado mediante oficio 410, recibido el 18 de febrero de 2014, en el que se señalaba que frente al acto de verificación de los apoyos que respaldan una candidatura no proceden recursos.

1.3.2.2. Afirmó que la entidad actuó conforme a sus competencias dado que no está legitimada para revisar, modificar o revocar las decisiones adoptadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

1.4. PRUEBAS DOCUMENTALES

En el expediente obran como pruebas, entre otros, los siguientes documentos:

1.4.1. Copia del Acta No. 2, suscrita el 10 de diciembre de 2013, por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la que consta el recibo de las firmas de apoyo a la candidatura de Eduardo Ignacio Verano de la Rosa a la Presidencia de la República, periodo 2014-2018.

1.4.2. Copia de la adición del Acta No. 2, suscrita el 10 de diciembre de 2013, por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la que consta una nueva entrega de firmas de apoyo a la candidatura para Presidente de la República, periodo 2014-2018, del Movimiento Político Colombia País de Regiones.

1.4.3. Copia de la certificación expedida por el Director del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil el 14 de enero de 2014, en la que se determinó que el total de los apoyos válidos no supera el mínimo requerido para inscribir la candidatura del señor Ignacio Eduardo Verano de la Rosa.

1.4.4. Copia del Informe General del Proceso de Investigación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con radicado No. 70, en el que se presenta el resultado de revisión de firmas del grupo significativo denominado Movimiento Colombia País de Regiones.

1.4.5. Constancia de radicación del recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado por el grupo significativo de ciudadanos denominado Colombia País de Regiones, en contra de la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, fechada el 14 de enero de 2014.

1.4.6. Copia del recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado el 29 de enero de 2014, por Esther Eugenia Perafan Cabrera y Camilo Andrés Botero Iriarte, en calidad de integrantes del grupo significativo

de ciudadanos denominado Colombia País de Regiones, en contra del acto administrativo contenido en la certificación expedida el 14 de enero de 2013 por el Director del Censo Electoral. Al recurso se adjuntó Informe Técnico Parcial realizado por la firma Smart Net S.A.

1.4.7. Copia de la adición de los recursos de reposición y subsidio de apelación presentados el 29 de enero de 2014, por el grupo significativo de ciudadanos denominado Movimiento Político Colombia País de Regiones.

1.4.8. Copia de la solicitud presentada por Esther Eugenia Perafán Cabrera y Camilo Andrés Botero Iriarte, en calidad de integrantes del grupo significativo de ciudadanos denominado Movimiento Político Colombia País de Regiones, en el que solicitaron al Consejo Nacional Electoral ejercer inspección y vigilancia al procedimiento de impugnación presentado.

1.4.9. Copia del escrito de coadyuvancia presentado el 4 de febrero de 2014, por el señor Eduardo Verano de la Rosa ante el Consejo Nacional Electoral, respecto del recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuestos.

1.4.10. Copia de la petición presentada el 4 de febrero de 2014, por el señor Eduardo Verano de la Rosa en que solicitó al Consejo Nacional Electoral ejercer inspección y vigilancia al procedimiento de impugnación presentado.

1.4.11. Copia de la respuesta a los oficios No. 020709 del 29 de enero de 2014, 026401 del 5 de febrero de 2014 y 026406 del 5 de febrero de 2014, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual se informó que el acto de verificación de los apoyos que respaldan la postulación de una candidatura, realizado por la oficina del Censo Electoral, son procedimientos administrativos o actos de tramite sobre los cuales no proceden recursos.

1.4.12. CD con el Informe de Revisión realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil a los apoyos ciudadanos presentados por el señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa.

2. DECISIÓN JUDICIAL

2.1. DECISIÓN ÚNICA DE INSTANCIA – SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL ATLÁNTICO.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico, mediante Sentencia proferida el cinco (05) de marzo de dos mil catorce (2014), decidió **negar** el amparo a los derechos fundamentales invocados por el señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa. Sin embargo, *"de manera oficiosa"* decidió *"tutelar el derecho al debido proceso en relación con el acto de descertificación de fecha 14 de enero de 2014"*, y, en consecuencia, ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, en el término de 24 horas contadas a partir de la notificación de la providencia, procediera a resolver los recursos presentados por los integrantes del grupo significativo de ciudadanos Colombia País de Regiones, promotores de la inscripción del accionante.

2.1.1. Realizó un estudio de la procedencia de la acción de tutela y aseveró que el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para resolver su controversia. No obstante, teniendo en cuenta que el plazo para inscribirse como candidato a la Presidencia vencía el 07 de marzo de 2014, determinó que la acción constitucional se tornaba procedente como mecanismo transitorio.

2.1.2. Compartió lo señalado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el escrito de contestación de la tutela y manifestó que el procedimiento utilizado para la validación de las firmas se ajustó a los parámetros señalados en las Resoluciones 757 de 2011 y 7541 de 2011, que fueron objeto de control por parte del Consejo de Estado a través de la acción de nulidad y restablecimiento.

2.1.3. Afirmó que no puede emitir una orden tendiente a la inscripción del actor como candidato presidencial, pues escapa de la órbita de competencias del juez de tutela, no pudiendo reemplazar a la autoridad administrativa en el desarrollo de sus funciones.

2.1.4. Por otro lado, aseveró que la certificación por medio de la cual se concluyó que los apoyos presentados no superaban el mínimo requerido para lograr la inscripción como candidato del accionante, de acto de trámite se constituyó en acto definitivo, por lo cual si proceden los recursos frente a la administración.

Sobre el particular, citó una providencia judicial del Consejo de Estado en la que dicha Corporación consideró: *"las certificaciones negativas que expide la Registraduría Nacional del Estado Civil a través del Director del Censo Electoral, respecto de la no inscripción de candidatos por suscripción de firmas constituye un acto preparatorio o de trámite de aquellos que ponen fin a la actuación administrativa, pues no permite que el grupo significativo de ciudadanos pueda continuar con su participación en el trámite administrativo como opción política,*

por lo tanto muta su naturaleza de trámite o preparatorio a definitivo, lo que hace que sea susceptible de control judicial mediante acción de simple nulidad, o bien de nulidad con restablecimiento del derecho". (Subrayado fuera de texto)

2.1.5. En consonancia con lo anterior, anotó que se desconoció el derecho al debido proceso, teniendo en cuenta que no se emitió respuesta de fondo por parte de la entidad accionada respecto de los recursos interpuestos por los integrantes del grupo significativo de ciudadanos Colombia País de Regiones.

Determinó que la Registraduría contestó el recurso presentado señalando la improcedencia del mismo. Por lo cual, el pronunciamiento no constituye una respuesta que resuelva las aseveraciones que se extraen de la reposición presentada.

2.1.6. Por último, ordenó la desvinculación del Consejo Nacional Electoral de la acción de tutela por falta de legitimación por pasiva.

2.2. SOLICITUD DE ACLARACIÓN Y/O COMPLEMENTACIÓN DEL FALLO DEL 5 DE MARZO DE 2014

El accionante, mediante escrito radicado el 10 de marzo de 2014, presentó solicitud de aclaración y/o complementación del fallo de tutela que le fuera notificado el 6 de marzo de 2014.

2.2.1. Advirtió que el plazo de 24 horas otorgado a la entidad para resolver los recursos no hace sino inducir a la misma a responder de manera superficial, debido a que el término es escaso para proferir una decisión seria y pormenorizada.

2.2.2. Por último, alegó que en la decisión el Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico omitió dar alguna orden para que dentro de la resolución de los recursos se garantizara el derecho de contradicción.

2.3. RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN Y/O COMPLEMENTACIÓN DEL FALLO

2.3.1. Mediante providencia del 17 de marzo de 2014, el juez de instancia negó la solicitud de aclaración y/o complementación del fallo del 5 de marzo de 2014, argumentando que no se cumple con los requisitos que ha señalado la Corte Constitucional para que los fallos de tutela sean objeto de aclaración.

2.3.2. Precisó que el término de 24 horas otorgado en el fallo de tutela para que la Registraduría contestara los recursos presentados, se debió a la

manifestación del accionante en el escrito de tutela respecto a que el plazo máximo para la inscripción como candidato en las elecciones presidenciales vencía el 7 de marzo de 2014.

3. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

3.1. Durante el trámite de revisión adelantado ante la Corte Constitucional, mediante escrito remitido al despacho del Magistrado Sustanciador el día primero (1º) de diciembre de dos mil catorce (2014), la Procuraduría General de la Nación, a través del Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales, solicitó la expedición de copias del expediente de tutela de la referencia, con el objetivo de intervenir dentro de dicho trámite.

3.2. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, mediante Auto del dos (2) de diciembre de dos mil catorce (2014), consideró que la intervención del Ministerio Público dentro de la acción de tutela de la referencia resulta justificada en razón de las funciones constitucionales asignadas por la Carta Política al Procurador General de la Nación, puesto que el numeral 7º del artículo 277 Constitucional, señala dentro de las funciones asignadas al Ministerio Público *"Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales".*

Por lo anterior, se autorizó a la Secretaría General expedir una (1) copia del proceso de la referencia, solicitada por el doctor Andrés Balcázar González, Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales, y en consecuencia, se ordenó suspender los términos para fallar, de manera que sólo vuelvan a correr cuando se haya recibido la intervención de la Procuraduría General de la Nación dentro del trámite de la referencia.

3.3. Mediante Auto del veinticuatro (24) de julio de dos mil catorce (2014), la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, requirió a la Procuraduría General de la Nación para que presentara su intervención en el proceso de la referencia, de conformidad con lo ordenado en Auto del dos (2) de diciembre de dos mil catorce (2014).

3.4. INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

A través de oficio remitido por la Secretaría General de esta Corporación el día veintisiete (27) de octubre de dos mil quince (2015), se recibió la intervención presentada por el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado, dentro del proceso de la referencia, a través de la cual solicitó a la Corte Constitucional conceder la protección

de los derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política del señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa.

3.4.1. Inició su exposición refiriéndose a la naturaleza jurídica del acto administrativo que descertifica las firmas de apoyo a una candidatura presidencial.

Al respecto, refirió que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han clasificado los actos administrativos de acuerdo a su relación con la decisión adoptada en: **(i)** definitivos; **(ii)** de trámite; y **(iii)** de mera ejecución.

3.4.2. Señaló que en relación con el carácter de fondo o de trámite del acto de descertificación de firmas para la inscripción de una candidatura presidencial, la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 23 de octubre de 2013[3], determinó que el mismo presenta una mutación de acto preparatorio a definitivo, en la medida en que al certificarse el no cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para que la lista presentada surta efectos jurídicos, se le da fin a una actuación administrativa que impide continuar participando en el proceso electoral y pos electoral, el cual es susceptible de ser atacado a través de la acción de nulidad electoral, sin que para ello se requiera el agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedibilidad.

En este sentido, precisó la sentencia en comento que el acto administrativo expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil que descertifica las firmas recolectadas por un movimiento político para respaldar la candidatura presidencial de un de sus integrantes, es una acto que se torna en definitivo solamente cuando se trata de un pronunciamiento negativo, puesto que mediante éste se culmina con el proceso de participación política.

3.4.3. No obstante lo anterior, advirtió el Ministerio Público que el caso citado difiere del ahora estudiado, por cuanto presenta unos supuestos fácticos diversos.

De esta manera, explicó que en la sentencia del Consejo de Estado referida se estudió el caso de un aspirante a un cargo de elección popular con el apoyo de un movimiento político que demandó el acto de elección una vez realizadas las respectivas elecciones, siendo atacado el pronunciamiento de descertificación de firmas junto con otros actuaciones proferidas en el curso del proceso administrativo electoral, mientras que en el caso ahora sometido a estudio lo que se controvierte es el acto de descertificación de firmas sin que exista, para el momento

[3] Radicado: 25000232400020120003l-00. M.P. Alberto Yepes Barreiro

de la demanda, un acto de elección que concluya el proceso electoral, motivo por el cual, es absolutamente valido el hecho de que el señor Eduardo Verano de la Rosa haya debatido la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de la vía gubernativa he intentado solicitar el amparo a su derecho de contradicción a través de la acción de tutela, aun sin incoar directamente la acción de nulidad electoral.

3.4.4. Con fundamento en lo anterior, la Vista Fiscal enunció las posibilidades con las que se cuenta para garantizar el derecho de defensa y contradicción frente al acto que comunica la imposibilidad de continuar con la aspiración a una candidatura de elección popular con el respaldo de un movimiento político, teniendo en cuenta que la descertificación de firmas es un acto administrativo de trámite que se torna en uno de fondo o conclusivo: (i) mientras no se haya dado fin al proceso de elección popular, debe agotarse la vía gubernativa y es susceptible de ser demandado mediante la acción de nulidad y restablecimiento de derecho; (ii) a pesar de no existir acto que declare la elección, puede ser controvertido mediante la acción de nulidad electoral directamente; (iii) no es demandable hasta tanto no se concluya con la totalidad del proceso electoral, caso en el cual se podría atacar únicamente el acto de elección; (iv) no existe un mecanismo ordinario a través del cual se pueda ventilar la inconformidad y, por tanto, en caso de vulneración de derechos fundamentales se puede acudir a la acción de tutela.

Frente a las anteriores posibilidades, la Procuraduría destacó algunos aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de determinarse cuál es la acción idónea, a saber: (i) en relación con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuestionó si el restablecimiento del derecho tendría la virtualidad de logar la inscripción de una persona como candidato a un cargo de elección popular, o si es una acción meramente resarcitoria; (ii) en el supuesto de que se concluya que lo procedente sería demandar el acto de elección, debe tenerse en cuenta que no se garantizaría el derecho a participar como postulante en las elecciones, sino únicamente el derecho a ser elegido, para lo cual existe una carga adicional para el ciudadano, consistente en demostrar la inaplicación del principio de eficacia del voto; (iii) si el acto de descertificación fuera atacable directamente a través de la acción electoral, habría que ampliarse su objeto, puesto que ésta sirve únicamente para pedir la nulidad de actos de elección popular o por cuerpos electorales.

En este sentido, consideró que la indeterminación de la acción procedente no debe convertirse en una carga que deban soportar los ciudadanos en detrimento de sus derechos fundamentales, por lo cual concluyó que la acción de tutela estudiada es de relevancia

constitucional y constituye el mecanismo idóneo, al no existir otro medio de defensa judicial.

3.4.5. Advirtió que el juez constitucional al conocer de una acción de tutela dirigida contra el acto administrativo de descertificación, debe evaluar el asunto y pronunciarse de fondo para lograr la efectiva protección judicial de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

3.4.6. De conformidad con lo expuesto, propuso el Ministerio Público para la resolución del caso concreto, que se exhorte a las autoridades judiciales, con el fin de que se aclaren las dudas sobre la naturaleza jurídica del acto administrativo de descertificación de apoyos ciudadanos para la postulación de una candidatura a un cargo de elección popular y, en consecuencia, se resuelvan las dudas sobre el mecanismo idóneo para controvertir dicha decisión.

Por otra parte, sostuvo que en el presente no existe la inminencia de un perjuicio irremediable, puesto que en caso de comprobarse la ilegalidad del acto cuestionado, se constituiría en un hecho superado por daño consumado, puesto que las elecciones presidenciales en las cuales quería participar el accionante se efectuaron en mayo de 2014, motivo por el cual planteó la posibilidad de darle vía libre al accionante para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en la cual se verifique la legalidad de la resolución expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la cual descertificó los apoyos ciudadanos requeridos para aspirar su candidatura a la Presidencia de la República.

4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO

En el asunto de la referencia, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación política del señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa, al expedir la certificación del 14 de enero de 2014, mediante la cual constató que los registros de apoyos ciudadanos aportados para respaldar su candidatura a la Presidencia de la República y tenidos como válidos no superaron el número requerido para el efecto.

Estima el accionante que la referida certificación incurrió en defectos transgresores de sus derechos fundamentales, puesto que excluyó registros de apoyos ciudadanos fundamentándose en causales no contempladas por la regulación electoral vigente. Igualmente, censura que la entidad accionada rechazó por improcedentes los recursos de reposición y apelación presentados contra dicha decisión, bajo el argumento de tratarse de un acto administrativo de trámite, sin tener en cuenta que el mismo contiene una decisión definitiva sobre su derecho a la participación política.

Acorde con los argumentos esgrimidos por la accionante, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional examinará si la decisión proferida por la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil incurrió en los defectos sustantivo y procedimental señalados por el actor.

4.2.1. Con el fin de solucionar el problema jurídico planteado, esta Sala estudiará: **primero,** el fenómeno de la carencia actual de objeto; **segundo,** la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite o preparatorios y el agotamiento de vía gubernativa; **tercero,** la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos que constituyen vías de hecho, haciendo especial énfasis en los defectos sustantivo y procedimental; **cuarto,** el derecho a la participación política y el procedimiento de inscripción de candidaturas por grupos de ciudadanos, sus etapas, alcances y efectos, y; **quinto,** el caso concreto.

4.2.2. CARENCIA ACTUAL DE OBJETO.

La acción de tutela fue concebida para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas ante la vulneración o amenaza de los mismos. Pero, si durante el trámite de la misma los motivos que generan esa vulneración o amenaza, cesan o desaparecen por cualquier causa, la tutela pierde su razón de ser ya que no existe ningún objeto jurídico sobre el cual pronunciarse. Cuando se presenta esta situación, estamos ante el fenómeno de la carencia actual de objeto, el cual a su vez, se concreta a través de dos eventos: el hecho superado y el daño consumado.

Al respecto, la Corte ha entendido que el hecho superado se presenta cuando *"en el entre tanto de la interposición de la demanda de tutela y el momento del fallo del juez de amparo, se repara la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se ha solicitado"*[4]

[4] Sentencia T-612 de 2009

Igualmente, la Sentencia T-096 de 2006[5], expuso lo siguiente:

> *"(C)uando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua, y por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción."*

Frente a estas circunstancias la Corte ha entendido que:

> *"el hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que "carece" de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela"*[6].

El daño consumado está consagrado en el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, según el cual, una de las causales de improcedencia de la acción de tutela se configura cuando *"sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado"*. Con base en este precepto legal, se tiene que una consecuencia necesaria de la ocurrencia del daño consumado es la improcedencia de la acción de tutela. Cabe ahora citar textualmente lo que en varias oportunidades ha expresado esta Corporación:

En la Sentencia T-449 de 2008[7], acerca del concepto de daño consumado, se expuso que:

> *"… hay una carencia actual de objeto por la presencia de un daño consumado cuando, al igual que en la hipótesis anterior, se constata que las condiciones de hecho que generan la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales del accionante cesan, desaparecen o se superan pero, sin existir una reparación del derecho."*

Por otro lado, la Sentencia T-612 de 2009[8], indicó:

---

[5] MP, Rodrigo Escobar Gil
[6] Sentencia SU-540/07 M.P. Álvaro Tafur Gálvis.
[7] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
[8] Ibíd.

> *"Ahora bien, la carencia de objeto por daño consumado supone que no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela."*

De otro lado, se habla de daño consumado cuando efectivamente la amenaza al derecho fundamental se materializa, aun estando en trámite la solicitud de amparo, generando consecuencias negativas sobre los derechos del solicitante, situación que precisamente se buscaba evitar con el mecanismo de protección constitucional. Al ser una situación que de hecho recae sobre la persona, haciéndola irreversible, un pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela con el objetivo de proteger el derecho sería inocuo, en tanto, ya se ha generado un daño, que si bien puede ser reparado, el objetivo principal era evitarlo.

Debe tenerse en cuenta que las premisas que sustentan el fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto y sus dos posibles consecuencias, **hecho superado y daño consumado**, si bien son producto de un mismo supuesto "*carencia de objeto*", presentan características disímiles que las hacen incomparables. Por un lado, el hecho superado se presenta cuando cesa la violación del derecho fundamental o el hecho que amenazaba vulnerarlo, es decir, en el curso del proceso de tutela las situaciones de hecho generadoras de la vulneración o presunta vulneración desaparecen o se solucionan; por el otro, en el daño consumado, la amenaza de vulneración se perfecciona, configurándose un perjuicio para el actor. Tanto el hecho superado como el daño consumado se deben presentar durante el trámite de la acción de tutela.

4.2.2.1. El fallo judicial en sede de revisión frente al hecho superado y el daño consumado.

La Corte Constitucional ha sido enfática en establecer la diferencia entre hecho superado y daño consumado, valorando principalmente si tendría sentido emitir un pronunciamiento de fondo, en tanto se ha presentado una circunstancia de hecho concomitante al trámite de tutela, como lo es por ejemplo, la muerte del accionante[9] o la garantía efectiva del derecho fundamental por parte del accionado, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Al abordar el tema de la carencia actual, la Corte ha sostenido que la tutela debe declararse improcedente, por cuanto cualquier orden que se pudiera pronunciar sería ineficaz para la defensa y protección de los

[9] Sentencias T- 291 y T-197 de 2011, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, las cuales reiteraron la sentencia T-233 de 2006, en la cual esta Corte adoptó la expresión *hecho superado* para referirse a la muerte del accionante en la tutela. En esa providencia se afirmó que si el accionante muere durante el trámite de la tutela, ésta pierde sentido por *carencia actual de objeto*, por cuanto la decisión tendiente a proteger los derechos invocados resulta ya inocua

derechos fundamentales de quien los invoca, finalidad última del recurso de amparo.

No obstante, en virtud del papel de la Corte Constitucional como intérprete del alcance de los derechos fundamentales establecidos en la Carta Política, cuando se presenta un hecho superado, la función de las Salas de Revisión debe ir más allá de declarar la improcedencia de la acción de tutela, por lo que les es imperativo *"que la providencia judicial incluya la demostración de que en realidad se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela, esto es, que se demuestre el hecho superado*[10]*, lo que autoriza a declarar en la parte resolutiva de la sentencia la carencia actual de objeto y a prescindir de orden alguna, con independencia de aquellas que se dirijan a prevenir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta y a advertirle de las sanciones a las que se hará acreedor en caso de que la misma se repita, al tenor del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991."*[11]

Bajo el mismo presupuesto anteriormente señalado, frente al daño consumado, la Corte expresó:

> *"En estos casos resulta perentorio que el juez de amparo, tanto de instancia como en sede de Revisión, se pronuncie sobre la vulneración de los derechos invocados en la demanda, y sobre el alcance de los mismos. Igualmente, debe informar al demandante o a los familiares de éste, sobre las acciones jurídicas de toda índole, a las que puede acudir para la reparación del daño, así como disponer la orden consistente en compulsar copias del expediente a las autoridades que considere obligadas a investigar la conducta de los demandados cuya acción u omisión causó el mencionado daño"*[12]

De acuerdo con lo anterior, la ocurrencia de un daño consumado por carencia actual de objeto no necesariamente debe conducir al juez constitucional a declarar improcedente la acción de tutela. Por el contrario, debe evaluar de fondo las alternativas que pueden llevar a solucionar la continuidad del daño o detenerlo, o en caso de ser materialmente imposible, tomar las medidas necesarias tendientes a que se investigue y determine la responsabilidad de los autores del mismo, de acuerdo con las características particulares de cada situación. Más aún si se trata de un Tribunal Constitucional, cuyas facultades exceden a las de un juez ordinario con el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales vulnerados.

---

[10] Sentencia T-170 de 2009.
[11] Sentencia T-585 de 2010, M.P Humberto Antonio Sierra Porto.
[12] Sentencia T-612 de 2009.

4.2.3. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRÁMITE O PREPARATORIOS. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

4.2.3.1. Esta Corporación en Sentencia SU-201 de 1994[13], señaló que los actos de trámite o preparatorios a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, sino que tan sólo constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo.[14]

4.2.3.2. De igual manera, precisó que de conformidad con el inciso final del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo[15], que los actos definitivos son aquellos que ponen fin a una actuación administrativa, ya sea porque deciden directa o indirectamente el fondo de un asunto y, que en algunos eventos, es posible mediante actos administrativos de trámite poner fin a una actuación cuando no sea posible continuarla. En esa oportunidad, la Corte sostuvo:

> *"En tal virtud, según lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto. Es obvio, como lo advierte el aparte final de la norma citada, que un acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta."*[16]

4.2.3.3. Así mismo, este Tribunal en la precitada decisión unificadora, consideró que excepcionalmente algunos actos administrativos de trámite o preparatorios, pueden vulnerar o amenazar derechos fundamentales, evento en el cual sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo.[17] Al respecto indicó:

---

[13] MP. Antonio Barrera Carbonell.

[14] La diferencia entre esta tipología de actos, puede encontrarse igualmente en la sentencia T-945 de 2009, MP. Humberto Antonio Sierra Porto, que al respecto indicó: *"También se han distinguido los actos administrativos según el contenido de la decisión, en actos de trámite o preparatorios y actos definitivos. Los primeros no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y en la mayoría de los casos no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas."*

[15] Decreto 01 de 1984

[16] SU-201 de 1994, MP. Antonio Barrera Carbonell.

[17] Este parámetro procesal fue anunciado con anterioridad en las sentencias T-043 de 1994. MP. Carlos Gaviria Díaz y T-181 de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero.

"Advierte la Corte, que de ninguna manera se trata de extender la tutela a los actos de trámite o preparatorios, hasta el extremo que se haga un uso abusivo de ella, con el propósito de impedir que la administración cumpla con la obligación legal que tiene de adelantar los trámites y actuaciones administrativas que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la ejecución de los diferentes cometidos que le han sido asignados.

Corresponde al juez de tutela examinar en cada caso concreto y según las especiales circunstancias que lo rodeen, si un determinado acto de trámite o preparatorio tiene la virtud de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, que de alguna manera se proyecte en la decisión principal y, por consiguiente, sea susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental, en cuyo caso, la tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado por la acción de la administración. La tutela en este evento, además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos; se convierte de esta manera la tutela, en una medida preventiva encaminada a que la autoridad encauce su actuación conforme a los preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y a que el desarrollo de su actividad sea regular desde el punto de vista constitucional y, consecuencialmente, el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad."

4.2.3.4. De esta manera, sostuvo que las razones que justifican la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite, siempre y cuando decidan una cuestión sustancial dentro de una actuación administrativa, son:

"- Esta clase de actos no son susceptibles de acción contenciosa administrativa y, en tal virtud, no existe medio alternativo de defensa judicial que pueda ser utilizado para amparar los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados de manera inmediata.

- Según el art. 209 de la C.P., '[l]*a función administrativa esta (sic) al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...' y el artículo*

29 de la C.P, garantiza el debido proceso en las actuaciones administrativas. La tutela contra actos de trámite que definen una cuestión esencial dentro de la actuación administrativa, a la manera de una medida preventiva, como se explicó antes, persigue la finalidad de que las actuaciones administrativas adelantadas con anterioridad a la adopción de la decisión final se adecuen a los mencionados principios y aseguren el derecho de defensa de los administrados. De esta manera, se logra la efectividad de los derechos de los administrados en forma oportuna, se les evita el tener que acudir necesariamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para obtener su protección, a través de la impugnación del acto definitivo y, consecuencialmente, se conjura la proliferación de los procesos ante dicha jurisdicción, lo cual indudablemente redunda en beneficio del interés público o social."

4.2.3.5. La Corte Constitucional ha acogido la improcedencia general de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite o preparatorios, atendiendo el requisito de subsidiariedad previsto en el ordenamiento Superior, en la medida en que tienen por objeto impulsar las actuaciones administrativas, lo cual tendrá reflejo en el acto principal posterior. Empero, ha estimado que en aquellos eventos en los que el acto administrativo de trámite resuelve un asunto de naturaleza sustancial, en el que la actuación sea manifiestamente irrazonable o desproporcionada y que amenace o vulnere derechos fundamentales, será procedente el amparo como mecanismo definitivo.[18]

4.2.3.6. En suma a lo anteriormente expuesto, esta Corporación en sentencia SU–617 de 2013, sostuvo que:

"(U)n acto de trámite puede tornarse definitivo cuando de alguna manera decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta.
Con el fin de garantizar la eficiencia y celeridad de las funciones que le competen a la administración, el artículo 75 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011) ha previsto que los actos de trámite no sean susceptibles, por regla general, de recursos en vía gubernativa, de forma que su control solamente es viable frente al acto definitivo, bien sea interponiendo los recursos procedentes contra él, o bien

[18]La Corte en Auto 172A de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, señaló como presupuestos para cuestionar la legitimidad de actos de trámite o preparatorios los siguientes: "(i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto cuestionado no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial dentro de la actuación que se proyecte en la decisión final; y (iii) que la actuación cuestionada ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental."

denotando alguna causal de anulación ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo. Ello puede ser ilustrado mediante la respectiva jurisprudencia, así:

> *"(…) al ser un acto que no define una actuación determinada, se tiene que el mismo no contiene una declaración de la administración que cree, transforme o extinga una situación jurídica determinada, por lo que sería inane una declaración judicial sobre un acto que analizado individualmente, no tiene efectos jurídicos claros y concretos.*
>
> *La doctrina se ha referido al caso de la impugnación judicial de actos de trámite, conceptuando que:*
>
> *Dentro de los actos excluidos de la jurisdicción contenciosa, en principio, se pueden distinguir los actos de trámite de los actos definitivos. El acto de trámite no incide en la decisión de la misma que haya de tomarse, tiene en cuenta aspectos de puro procedimiento."*[19]

(…)

Por tanto, contra los actos de trámite la acción de tutela solo procede de manera excepcional, cuando el respectivo acto tiene la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa y ha sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución."[20]

4.2.3.7.Finalidad de la vía gubernativa

Conforme a lo expuesto en precedencia, en cuanto a la procedencia de la acción de tutela contra los actos de trámite, es preciso reiterar que cuando estos tienen la virtud de definir una situación especial, no puede desconocerse que contra los mismos debe agotarse la vía gubernativa, la cual ha sido entendida como un control de la legalidad ejercido ante la administración para que ella misma se auto controle; frente a lo cual esta Corporación señaló en Sentencia C-319 de 2002:

> *"[…] Ahora bien, el agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto procesal de la acción contenciosa administrativa, que no es otra cosa que la utilización de los recursos*

[19] Consejo de Estado, Sección Tercera, agosto 19 de 2004, expediente 12279, Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra,
[20] Sentencia SU-617 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

consagrados en la ley para controvertir los actos que profiere la administración y que afectan intereses particulares y concretos, a juicio de la Corte no contrarían la Constitución Política, sino por el contrario permiten dar plena eficacia a los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.

En efecto, el agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedimiento establecido por el legislador, permite que el afectado con una decisión que considera vulneratoria de sus derechos, acuda ante la misma entidad que la ha proferido para que ésta tenga la oportunidad de revisar sus propios actos, de suerte que pueda, en el evento en que sea procedente, revisar, modificar, aclarar e inclusive revocar el pronunciamiento inicial, dándole así la oportunidad de enmendar sus errores y proceder al restablecimiento de los derechos del afectado, y, en ese orden de ideas, se da la posibilidad a las autoridades administrativas de coordinar sus actuaciones para contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), dentro de los cuales se encuentran entre otros los de servir a la comunidad y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (C.P. art. 2).

Por su parte, el administrado en caso de no considerar acorde con sus pretensiones el pronunciamiento de la Administración una vez agotados los recursos de vía gubernativa, podrá poner en movimiento el aparato jurisdiccional mediante la presentación de la demanda ante la jurisdicción administrativa para que sea el juez el que decida finalmente sobre el derecho que se controvierte. Así, el cumplimiento de ese requisito fijado por la ley, constituye una garantía de más para que el administrado vea plenamente realizado su derecho fundamental al debido proceso.

Sin embargo, como lo dispone el inciso tercero del artículo 135 del Decreto-ley 01 de 1984, modificado por el artículo 22 del Decreto 2304 de 1989, citado, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidades de interponer los recursos procedentes, lo interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos".

Por lo tanto, el afectado con una decisión administrativa que trasgreda sus derechos cuenta con mecanismos de autotutela que le permiten acudir ante la misma entidad para que esta revise y corrija aquellos errores que advierta en su decisión, en aras de garantizar el efectivo cumplimiento de los fines del Estado; sin embargo, en el evento en que la administración no le otorgue al individuo la posibilidad de interponer

recursos contra la decisión adoptada, bien sea porque no lo notifica o porque la notificación no se realizó conforme a lo establecido en las disposiciones normativas, éste podrá acudir directamente a la jurisdicción contenciosa a demandarlo.[21]

4.2.4. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE CONSTITUYEN VÍAS DE HECHO

4.2.4.1. Uno de los principios del Estado Social de Derecho es la supremacía del ordenamiento jurídico y de la Constitución Política, a los cuales están sometidos tanto los servidores públicos como los particulares. Este principio está plasmado en el artículo 6º de la Constitución, el cual establece que *"los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones"*. En relación con los servidores públicos, el artículo 121 de la Constitución dispone que "*ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley"*. Lo anterior, según la Corte Constitucional, quiere decir que *"la administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades, al ordenamiento jurídico, razón por la cual todos los actos y las decisiones que profiera, así como las actuaciones que realice, deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la ley. (...) En consecuencia, según éste principio, la función pública debe someterse estrictamente a lo que dispongan la Constitución y la ley"*[22].

4.2.4.2. Así las cosas, el mencionado principio de legalidad es una de las manifestaciones de lo que la Carta Magna instituyó como debido proceso, el cual es definido por la jurisprudencia de esta Corporación como *"el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia"*[23]. Este derecho fundamental es "*aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas"*[24], y puede ser protegido cuando se encuentre amenazado o sea vulnerado por parte de una autoridad pública o de un particular, a través de la acción de tutela.

4.2.4.3. Entre los elementos más importantes del debido proceso, esta Corte ha destacado: *"(i) la garantía de acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las*

---

[21] Sentencia T219 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.
[22]Sentencia C-740 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis
[23] Sentencia C-089 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
[24]Artículo 29 Constitucional

garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías".

4.2.4.4. Específicamente en materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen "*los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso. (…) De esta manera,* ***el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio****, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley"*[25]**.** *(Negrillas y subrayado en el texto).*

4.2.4.5. De lo expuesto hasta ahora y de la jurisprudencia citada, la Sala extrae estas conclusiones:**(i)** el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, porque se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; **(ii)** este derecho involucra principios y garantías como el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; **(iii)** por lo tanto, el derecho al debido proceso no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación, y **(iv)** el debido proceso debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad[26].

4.2.4.6. Ahora bien, nótese que en su interpretación del derecho fundamental al debido proceso administrativo, reconocido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, la Corte Constitucional ha considerado que *"pueden presentarse situaciones en las cuales los servidores públicos ejercen sus atribuciones separándose totalmente del ordenamiento jurídico, en abierta contradicción con él, de tal forma que se aplica la voluntad subjetiva de tales servidores y, como*

[25]Sentencia T-465 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[26]Ibíd.

consecuencia, bajo la apariencia de actos estatales, se configura materialmente una arbitrariedad, denominada vía de hecho"[27]. En tales casos, la Corte excepcionalmente ha admitido la procedencia de la acción de tutela, cuando se advierte o bien la inminencia de un perjuicio irremediable o la falta de idoneidad de los otros mecanismos judiciales de defensa.

En este sentido, la Corte, en la Sentencia T-590 de 2002[28], al revisar el caso de una señora que fue despojada de una mercancía proveniente del extranjero, por parte de la Policía Nacional, sin que mediara una orden de allanamiento impartida por la autoridad competente, sostuvo que una vía de hecho es:

> "*una determinación arbitraria adoptada por el juez, o a una omisión del mismo carácter, en virtud de la cual se atropella el debido proceso, se desconocen garantías constitucionales o se lesionan derechos básicos de las personas, en razón de una flagrante desobediencia a lo prescrito por la Constitución y la ley.*
>
> *(…) únicamente se configura la* ***vía de hecho*** *cuando pueda establecerse sin género de dudas una transgresión evidente y grave del ordenamiento jurídico, de tal entidad que rompa por completo el esquema de equilibrio procesal instaurado en las normas aplicables"*[29].

En este caso la Corte amparó los derechos de la accionante, al considerar que hubo una violación al debido proceso administrativo, por cuanto los policías que allanaron la residencia de la actora, lo hicieron sin que mediara orden del director de la entidad que cumplía las funciones de policía judicial, por lo que se dijo que los agentes violaron el artículo 312 del Código de Procedimiento Penal.

De la misma manera, en la Sentencia T- 995 de 2007[30], al estudiar el caso de un policía que fue desvinculado por "voluntad del gobierno" de acuerdo con las facultades contenidas en el artículo 4º de la Ley 857 de 2003, sin que le fuera permitido ejercer el derecho de contradicción, en especial en lo que refiere al concepto que para su retiro diera la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, la Corte reiteró lo que se debe entender por vía de hecho administrativa:

---

[27]Sentencia T-995 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería
[28] Sentencia T-590 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería
[29] Ibídem
[30]M.P. Jaime Araujo Rentería

> *(…) Se puede decir entonces, que una vía de hecho se produce cuando quien toma una decisión, sea ésta de índole judicial o administrativa, lo hace de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico".*

En esa oportunidad, la Corte amparó los derechos del accionante por considerar que la Policía había actuado de manera arbitraria al tomar la decisión de separar del cargo al accionante sin justificación alguna.

Conforme a lo anterior, se puede decir que si bien la tesis de las vías de hecho ha sido aplicada principalmente en el campo de la actividad judicial, esta Corporación también ha reconocido su aplicación en el ámbito de los procesos y actuaciones administrativas.

4.2.4.7. Así las cosas, para que se configure una vía de hecho administrativa, se requiere que al igual que en la vía de hecho judicial, se materialice alguna de las causales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, puesto que si bien se trata de escenarios diferentes, tales supuestos describen las formas más usuales de afectación del derecho al debido proceso. Por ende, dichas causales de procedencia *"han servido como instrumento de definición conceptual para los jueces constitucionales, quienes determinan si los defectos que estas describen son comprobados en la actuación administrativa objeto de análisis"*[31]

Al respecto se pronunció la Corte en la Sentencia T- 076 de 2011[32], en la que estudió un caso en el que el INCODER declaró extinto a favor de la Nación el derecho de dominio sobre un predio rural, porque supuestamente el inmueble no era explotado económicamente, vulnerando los derechos de las personas que los habitaban. Aquí el Alto Tribunal consideró que:

> *"Estas causales de afectación del debido proceso se concentran en los siguientes supuestos:*
>
> *13.1. Defecto orgánico, que se estructura cuando la autoridad administrativa que profiere el acto objeto de reproche constitucional carecía absolutamente de competencia para expedirlo. Se trata, por ende, de una situación extrema, en donde resulta irrazonable sostener que dicha autoridad estaba investida de la facultad de adoptar la decisión correspondiente.*

---

[31] Sentencia T- 076 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
[32] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

13.2. Defecto procedimental absoluto, el cual se predica de la actuación administrativa, cuando ha sido tramitada completamente al margen del procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico. Este vicio tiene carácter cualificado, puesto que para su concurrencia se requiere que (i) no exista ningún motivo constitucionalmente válido o relevante que permitiera sobreseer el procedimiento aplicable; (ii) las consecuencias de ese desconocimiento involucren una afectación verificable de las garantías constitucionales, en especial del derecho al debido proceso; y (iii) que el defecto observado no haya sido solucionado a través de los remedios previstos por la ley para subsanar errores en el procedimiento.

13.3. Defecto fáctico, que se demuestra cuando la autoridad administrativa ha adoptado la decisión bajo el absoluto desconocimiento de los hechos demostrados dentro de la actuación. Este defecto, al igual que el anterior, tiene naturaleza cualificada, puesto que para su estructuración no basta plantear una diferencia de criterio interpretativo respecto a la valoración probatoria que lleva a cabo el funcionario, sino que debe demostrarse la ausencia de vínculo entre los hechos probados y la decisión adoptada. Además, el error debe ser de tal magnitud que resulte dirimente en el sentido del acto administrativo, de modo que de no haber ocurrido, el acto hubiera tenido un sentido opuesto al adoptado.

13.4. Defecto material o sustantivo, el cual concurre cuando la autoridad administrativa profiere el acto a partir de la aplicación de normas inexistentes, inconstitucionales, declaradas ilegales por la jurisdicción contenciosa o abiertamente inaplicables para el caso concreto. La jurisprudencia también ha contemplado que la interpretación irrazonable de las reglas jurídicas es una causal de estructuración de defecto sustantivo, evento en el que se exige una radical oposición entre la comprensión comúnmente aceptada del precepto y su aplicación por parte de la autoridad administrativa, situación que encuadra en lo que la doctrina define como interpretación contra legem.

13.5. Error inducido o vía de hecho por consecuencia, defecto que se predica cuando la autoridad administrativa adopta una decisión contraria a los derechos fundamentales de las partes interesadas, debido a la actuación engañosa por parte de un tercero.

13.6. Falta de motivación, que corresponde a los actos administrativos que no hacen expresas las razones fácticas y jurídicas que le sirven de soporte. Este defecto ha tenido un profundo desarrollo por la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que la motivación del acto administrativo es un aspecto central para la garantía del derecho al debido proceso de las partes, puesto que la ausencia de tales premisas impide expresar cargos de ilegalidad o inconstitucionalidad ante la jurisdicción contenciosa distintos al de desviación de poder de que trata el artículo 84 C.C.A., lo que a su vez conlleva una grave afectación, tanto del derecho de defensa del afectado, como del principio de publicidad propio de la función administrativa. Esta postura ha llevado a que la jurisprudencia de esta Corporación haya previsto que incluso en los eventos en que el ordenamiento confiere a determinadas autoridades administrativas la potestad discrecional para adoptar ciertas decisiones, tal facultad no puede entenderse como un ámbito para el ejercicio arbitrario del poder, lo que implica que en ese escenario también deba hacerse expresa la motivación de la decisión.

13.7. Desconocimiento del precedente constitucional vinculante, defecto que ocurre cuando la autoridad administrativa obra, de forma injustificada, en contravía del contenido y alcance de los derechos fundamentales que ha realizado, con efectos obligatorios, la Corte Constitucional.

13.8. Violación directa de la Constitución, lo que se predica del acto administrativo que desconoce, de forma específica, normas de la Carta Política. Ello se evidencia cuando la Constitución prevé reglas positivas particulares con efecto inmediato, que determinan consecuencias jurídicas verificables y, a pesar de ello, la autoridad desconoce esos mandatos o profiere actos que contradicen las reglas mencionadas".

Entonces, con fundamento en lo anterior, la Corte concedió el amparo solicitado, debido a que encontró que el acto administrativo que precedió a la declaración de extinción de dominio a favor de la Nación sobre una parte del predio rural en mención, no estuvo motivado.

4.2.4.8. En conclusión, el debido proceso es un derecho fundamental que tiene una aplicación concreta no sólo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas.

La garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos. De esta manera, se delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa.

Ahora bien, en los casos en los que la actuación de las autoridades respectivas carezcan de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de las personas, nos encontramos frente a lo que se ha denominado como vía de hecho, y para superarla es procedente excepcionalmente la acción de tutela[33].

En el caso bajo estudio, el tutelante asegura que el acto administrativo acusado comporta defectos sustantivos y procedimentales. Por esta razón, a continuación la Sala analizará en más detalle los eventos en los que se presentan estos defectos.

4.2.5. Defecto material o sustantivo en la jurisprudencia constitucional

4.2.5.1. Nuestro ordenamiento jurídico, específicamente la Carta Política, contempla un complejo y extensivo reparto de competencias designadas a los diferentes órganos de la rama judicial del poder público, reconociendo un amplio margen de interpretación y aplicación del derecho a su cargo.

4.2.5.2. Sin embargo, esta Corporación ha sido reiterativa en señalar que la autonomía de la que gozan las autoridades judiciales, no es absoluta, puesto que las mismas deben someterse al imperio del Estado de Derecho[34].

4.2.5.3. El defecto sustantivo como una circunstancia que determina cierta carencia de juridicidad de las providencias judiciales, aparece, como ya se mencionó, cuando la autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado, ya sea por su absoluta inadvertencia, por su aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos *erga omnes* cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada.

---

[33] Sentencia T-1093 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[34] Ver entre otras Sentencias T-033, T-328 y T-709 de 2010.

En otras palabras, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo:

> *"(i) cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador,*
>
> *(ii)* ***cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente*** *(interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada), y, finalmente,*
>
> *(iii) cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva*[35]*."*(Negrillas fuera de texto).

Frente a la configuración de este defecto se reitera que, si bien es cierto, los jueces dentro de la esfera de sus competencias, cuentan con autonomía e independencia judicial para interpretar y aplicar las normas jurídicas, dicha facultad no es ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.

4.2.5.4. Con fundamento en lo anterior, el defecto sustantivo también se presenta cuando se interpreta una norma en forma incompatible con las circunstancias fácticas, y por tanto, la exégesis dada por el juez resulta a todas luces improcedente.

Por su parte, la Sentencia T-567 de 1998 precisó que *"cuando la labor interpretativa realizada por el juez se encuentra debidamente sustentada y razonada, no es susceptible de ser cuestionada, ni menos aún de ser calificada como una vía de hecho, y por lo tanto, cuando su decisión sea impugnada porque una de las partes no comparte la interpretación por él efectuada a través del mecanismo extraordinario y excepcional de la tutela, ésta será improcedente"*

---

[35] Sentencia SU-159 del 6 de marzo de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De esta manera, la Sentencia SU-962 de 1999 manifestó que las decisiones que incurren en una vía de hecho por interpretación *"carece(n) de fundamento objetivo y razonable, por basarse en una interpretación ostensible y abiertamente contraria a la norma jurídica aplicable."*

Esta posición fue reiterada por la Corte en la Sentencia T-295 de 2005 al señalar:

> *"La Corte Constitucional ha indicado que la interpretación indebida de normas jurídicas puede conducir a que se configure una vía de hecho por defecto sustantivo. Así, en la sentencia T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se expresó al respecto: "En otras palabras, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo (i) cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador, (ii) cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada), y finalmente (iii) cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva."*

4.2.5.5. Respecto al **defecto sustantivo que se presenta como consecuencia de una errada interpretación**, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en indicar que no cualquier interpretación tiene la virtualidad de constituir una vía de hecho, sino que ésta debe ser abiertamente arbitraria.

En consecuencia, ha dicho la Corte que el juez de tutela, en principio, no está llamado a definir la forma correcta de interpretación del derecho; sin embargo, en aquellos eventos en los que la interpretación dada por el juez ordinario carezca de razonabilidad y cuando se cumplen los requisitos anteriormente mencionados, se hace procedente la intervención del juez constitucional. En este sentido, en Sentencia T-1222 de 2005 la Corte consideró:

> *"Como lo ha señalado reiteradamente la Corte, no es el juez constitucional el funcionario encargado de definir la correcta interpretación del derecho legislado. En particular, la*

jurisprudencia ha reconocido que es la Corte Suprema de Justicia la intérprete autorizada del derecho civil y comercial.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a estudiar si se produce alguna clase de defecto cuando en un proceso ejecutivo de ejecución de providencia judicial, el juez de apelación revoca el mandamiento de pago, al considerar que le entidad demandada en el proceso ordinario carecía de capacidad para ser parte en él.

En este sentido, no sobra indicar que, en todo caso, los jueces civiles son intérpretes autorizados de las normas que integran esta rama del derecho y el juez constitucional no puede oponerles su propia interpretación salvo que se trate de evitar una evidente arbitrariedad o una clara violación de los derechos fundamentales de las partes. En este caso el juez constitucional tiene la carga de demostrar fehacientemente la existencia de una vulneración del derecho constitucional de los derechos fundamentales como condición previa para poder ordenar la revocatoria de la decisión judicial impugnada.

En suma, ante una acción de tutela interpuesta contra una decisión judicial por presunta arbitrariedad en la interpretación del derecho legislado -vía de hecho sustancial por interpretación arbitraria- el juez constitucional debe limitarse exclusivamente a verificar que la interpretación y aplicación del derecho por parte del funcionario judicial no obedezca a su simple voluntad o capricho o que no viole los derechos fundamentales. En otras palabras, no puede el juez de tutela, en principio, definir cuál es la mejor interpretación, la más adecuada o razonable del derecho legislado, pues su función se limita simplemente a garantizar que no exista arbitrariedad y a proteger los derechos fundamentales y no a definir el sentido y alcance de las normas de rango legal."

Se colige entonces, que pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso en concreto, para determinar su forma de aplicación, y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, no les es dable en esta labor, apartarse de las disposiciones consagradas en la Constitución o la ley, pues de hacerlo, se constituye en una causal de procedencia de la acción de tutela contra la decisión adoptada.

4.2.5.6. En cuanto al **defecto sustantivo que se presenta como consecuencia de la infracción al principio de legalidad de la sanción,** la jurisprudencia constitucional, contenida, entre otras, en la

Sentencia C-475 de 2004[36], ha insistido en la aplicación en el derecho administrativo sancionador de las garantías constitucionales, como lo es la aplicación del principio de legalidad.

En la citada sentencia, dijo este Alto Tribunal Constitucional:

> *"(…) la prohibición de imponer sanciones, si no es conforme a normas sustanciales previas que las determinen, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda dicha imposición. Al respecto, esta Corporación ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente."*
>
> *(…)*
>
> *La finalidad del principio de legalidad de las sanciones, que justifica su adopción constitucional, consiste en garantizar la libertad de los administrados y controlar la arbitrariedad judicial y administrativa mediante el señalamiento legal previo de las penas aplicables. Y aunque la doctrina y la jurisprudencia han reconocido que en el derecho administrativo sancionador, y dentro de él el disciplinario, los principios de tipicidad y legalidad no tienen la misma rigurosidad exigible en materia penal,[37] aun así el comportamiento sancionable debe estar precisado inequívocamente, como también la sanción correspondiente, a fin de garantizar el derecho al debido proceso a que alude el artículo 29 superior".*

Por lo cual, es claro que para garantizar la legalidad de las actuaciones administrativas sancionatorias, las mismas "*deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones "determinables" con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida. Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción,*

---

[36] M.P.Marco Gerardo Monroy Cabra.

[37] Esta menor rigurosidad se manifiesta, por ejemplo, en que en el derecho administrativo sancionador se admiten los tipos penales "en blanco" o no autónomos, en donde la tipicidad se obtiene de la lectura de varias normas que deben ser leídas sistemáticamente para establecer exactamente en qué consiste la conducta proscrita.

contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa".[38]

Sin embargo, para garantizar el principio de legalidad de las sanciones, esta Corte estableció como exigencias mínimas: "*(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable. Obviamente, esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan la gradación de la sanción, como el señalamiento de topes máximos o mínimos."*[39]

4.2.5.7. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que también **el desconocimiento sin debida justificación del precedente judicial configura un defecto sustantivo**, en la medida en que su respeto es una obligación de todas las autoridades judiciales –sea éste precedente horizontal o vertical-, en virtud de los principios del debido proceso, igualdad y buena fe[40].

4.2.5.7.1. El precedente, por regla general, es aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.

Esta noción ha sido adoptada en sentencias como la T-794 de 2011, en la que la Corte indicó los siguientes criterios a tener en cuenta para identificar el precedente:

> *"(i) la ratio decidendi de la sentencia que se evalúa como precedente, presenta una regla judicial relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) se trata de un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante y (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia son semejantes o plantean un punto de derecho semejante al que se debe resolver posteriormente".*

4.2.5.7.2. Esta Corporación ha diferenciado entre dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, de conformidad con quién es el que profiere la providencia previa. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador

---

[38] Sentencia C-475 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
[39] Idídem.
[40] Ver entre otras, sentencias T-049 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-288 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-464 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-794 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio, C-634 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

judicial, y el segundo se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es determinado por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores.

En este orden, debe resaltarse que el precedente no sólo es orientador sino obligatorio, como se explica a continuación.

4.2.5.7.2.1. La primera razón de la obligatoriedad del precedente se relaciona con el artículo 230 superior. De acuerdo con este precepto de la Constitución Política, los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, en ese orden, tienen una autonomía interpretativa e independencia para fallar, pero deben hacerlo dentro de los parámetros que les presenta la ley. Particularmente, el concepto de "ley" ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte desde un sentido amplio, es decir, la ley no es sólo aquella emitida por el legislador, sino además comprende todas las fuentes del derecho incluidas las sentencias que interpretan la Constitución como norma de normas, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de los órganos de cierre de cada jurisdicción.

4.2.5.7.2.2. La segunda razón se desprende de los principios de igualdad, debido proceso y buena fe. El precedente es una figura que tiene como objetivo principal garantizar la confianza en las decisiones de los jueces a la luz de los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima que rigen el ordenamiento constitucional. En otras palabras, la independencia interpretativa es un principio relevante, pero se encuentra vinculado con el respeto a la igualdad en la aplicación de la ley y por otras prescripciones constitucionales. En palabras de la Corte Constitucional:

> *"La fuerza vinculante del precedente en el ordenamiento jurídico colombiano, se explica entonces, al menos, por cuatro razones principales: (i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la ley (artículo 13 C.P.), que exige tratar de manera igual situaciones sustancialmente iguales; (ii) por razones de seguridad jurídica, ya que las decisiones judiciales debe ser "razonablemente previsibles"; (iii) en atención a los principios de buena fe y de confianza legítima (artículo 84 C.P.), que demandan respetar las expectativas generadas por*

las reglas judiciales en la comunidad; y finalmente, (iv) por razones de rigor judicial, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema jurídico"[41].

4.2.5.7.2.3. La tercera razón es que la respuesta del precedente es la solución más adecuada que existe hasta ese momento al problema jurídico que se presenta, y en esa medida, si un juez, ante circunstancias similares, decide apartarse debe tener unas mejores y más razonables razones que las que hasta ahora han formado la solución para el mismo problema jurídico o similares. En ese orden la doctrina ha establecido como precedente: *"tratar las decisiones previas como enunciados autoritativos del derecho que funcionan como buenas razones para decisiones subsecuentes" y "exigir de tribunales específicos que consideren ciertas decisiones previas, sobre todo las de las altas cortes, como una razón vinculante"*[42].

4.2.6. Defecto procedimental

Esta Corporación ha sido enfática en señalar que el defecto procedimental absoluto se presenta cuando el funcionario judicial encargado de adoptar la decisión no actúa ciñéndose a los postulados procesales aplicables al caso concreto, desconociendo de esta manera los supuestos legales. Lo anterior implica que existe un desconocimiento del debido proceso del accionante, en el entendido que el procedimiento adoptado por el juez surge de su voluntad, desconociendo las garantías establecidas en las normas para los sujetos procesales, situación que termina derivándose en una decisión manifiestamente arbitraria que de paso vulnera derechos fundamentales.[43]

En Sentencia SU-159 de 2002[44], esta Corte con la finalidad de analizar más a fondo el defecto procedimental, destacó a manera de ejemplo cuando se incurre en dicho defecto. Al respecto indicó:

---

[41] Sentencia T-049 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[42] Ver J. Bell. "Sources of Law", en P. Birks (ed.) English Private Law, 1, Oxford University Press, pp. 1-29 (2000). Citado por Bernal Pulido, Carlos. "El precedente en Colombia". Revista de derecho del Estado. Universidad Externado de Colombia, páginas 81-94 (2008). Ver en el mismo sentido, "American Law In a Global Context. The Basics". Sheppard, Steve. Fletcher, George P. Pg. 80-83. (2005) "*Casos que establecen una regla en la interpretación de una norma o situación concreta. Esto se identifica con los hechos, el problema jurídico, las consideraciones que sustentan y son relevantes para la decisión, y la solución que se declara para el caso. Para identificar un caso como precedente: stare decisis (casos previos que vinculan como precedente), ratio decidendi (la razón de ser de la decisión), obiter dicta (argumentos por decir que no son la razón de ser de la decisión ni son vinculantes para decisiones posteriores)"*(traducción libre)."American Law In a Global Context. The Basics". Sheppard, Steve. Fletcher, George P. Pg. 80-83. (2005)

[43] Ver las sentencias T-1246 de 2008, T-115 de 2008, T-1180 de 2001 entre muchas otras.

[44] MP, Manuel José Cepeda Espinosa

"está viciado todo proceso en el que se pretermiten eventos o etapas señaladas en la ley para asegurar el ejercicio de todas las garantías que se le reconocen a los sujetos procesales de forma tal que, por ejemplo, (i.) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica[45], que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario -, ejercer el derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii.) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo[46] y (iii.) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas[47]."

De igual manera, en Sentencia T-996 de 2003[48], en donde se cuestionó la actuación de un juez laboral que no agotó el periodo probatorio dentro del proceso y emitió sentencia con inobservancia del proceso, la Corte concedió la solicitud de amparo y dejó sin efecto de fondo las actuaciones surtidas por el operador jurídico. Respecto del defecto bajo estudio dijo:

"*el defecto procedimental se erige en una violación al debido proceso cuando el juez da un cauce que no corresponde al asunto sometido a su competencia, o cuando pretermite las etapas propias del juicio, como por ejemplo, omite la notificación de un acto que requiera de esta formalidad según la ley, o cuando pasa por alto realizar el debate probatorio, natural a todo proceso, vulnerando el derecho de defensa y contradicción de los sujetos procesales al no permitirles sustentar o comprobar los hechos de la demanda o su contestación, con la consecuente negación de sus pretensiones en la decisión de fondo y la violación a los derechos fundamentales".*

Siguiendo con el mismo lineamiento, la Sentencia T-1246 de 2008[49], frente a este defecto reiteró que se presenta cuando existe una decisión judicial que desconoce abiertamente supuestos legales en materia

---

[45] Cfr. sentencia T-984 de 2000. La Corte afirmó en aquella oportunidad que en materia penal, el procedimiento *"debe ser llevado a cabo, en principio, por los jueces penales dentro de los procesos en los que se manifiesten deficiencias en la defensa técnica de los sindicados, pues si mediante tales procedimientos, en sede de tutela, lo que se pretende es restablecer derechos conculcados, al aplicarlo dentro del proceso penal, se previenen eventuales vulneraciones de sus derechos fundamentales".*

[46]Cfr. sentencia T-654 de 1998. Se concedió la tutela porque se probó que, pese a que el indagado había manifestado claramente el lugar en el que podía ser informado sobre cualquier decisión judicial y que, por carencia de medios económicos, no contaba con un defensor de confianza ni le había sido nombrado defensor de oficio, el juzgado no le informó sobre la expedición del cierre de investigación ni le nombró un defensor de oficio. Lo anterior, sumado a la casi absoluta falta de defensa técnica, y la no práctica de las pruebas solicitas por el sindicado llevaron a la Corte a considerar que se constituía una verdadera vía de hecho.

[47]Cfr. sentencia T-639 de 1996. Se concedió la tutela por encontrar que el juzgado decretó clausurada la investigación, sin adelantar diligencia alguna tendiente a lograr la comparecencia del procesado, a pesar de que tenía a su disposición la dirección donde podía ser localizado. En ese caso, al accionante no se le notificó siquiera de la apertura de investigación en su contra.

[48] MP, Clara Inés Vargas

[49] MP, Humberto Antonio Sierra Porto.

procesal. Sin embargo, destacó que para que este defecto se configure el desconocimiento del procedimiento debe tener unos rasgos adicionales, los cuales son: (a) es necesario que el error sea trascendente, es decir, *"**que afecte de manera grave el derecho al debido proceso y que tenga una influencia directa en la decisión de fondo adoptada** y, b) debe ser una deficiencia no atribuible al afectado. Así por ejemplo, se configura un defecto procedimental cuando se deja de notificar una decisión judicial a raíz de lo cual la parte pierde arbitrariamente la oportunidad de controvertir dicha decisión[50]" (negrilla y subrayado fuera del texto)*

Posteriormente, en la sentencia T-310 de 2009, la Corte precisó que el defecto procedimental también se trata de un defecto de naturaleza cualificada, pues demanda que el trámite judicial *"(…) se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial."*[51] Además, la desviación del procedimiento debe ser de tal magnitud que afecte los derechos fundamentales de las partes, en especial el derecho al debido proceso.[52]

Por último, en sentencia T- 763 de 2012[53], esta Corporación reiteró el criterio establecido frente a la configuración del defecto procedimental y, así mismo, resaltó dos preceptos constitucionales dentro de los cuales se enmarca el defecto objeto de estudio, al respecto señaló:

*"el defecto procedimental se enmarca dentro del desarrollo de dos preceptos constitucionales: **(i)** el derecho al debido proceso (artículo 29), el cual entraña, entre otras garantías, el respeto que debe tener el funcionario judicial por el procedimiento y las formas propias de cada juicio, y **(ii)** el acceso a la administración de justicia (artículo 228) que implica el reconocimiento de la prevalencia del derecho sustancial y la realización de la justicia material en la aplicación del derecho procesal.[54]*

En particular, frente a la configuración del defecto procedimental absoluto, la Corte ha sido enfática en señalar que éste se estructura "cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido en el trámite de un asunto

---

[50] Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se configura defecto procedimental por indebida notificación en el proceso penal cuando se verifica: (i) denotada negligencia del juez en la realización de intentos de notificación, (ii) consecuente falta de notificación de las diligencias en el proceso pena, (iii) como consecuencia de lo anterior se adelanta el proceso penal contra persona ausente.

[51] Cfr sentencia T-310 del 30 de abril de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver también sentencia T-993 del de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[52] Ver sentencia T-310 del 30 de abril de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[53] MP, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[54] Corte Constitucional, sentencia T-599 del 28 de agosto de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

específico porque (i) sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto[55]), o (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento legalmente establecido[56] afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso".[57]

De esta manera, conforme a lo establecido por la jurisprudencia de esta Corporación **el defecto procedimental absoluto**: **(i)** concurre cuando el juez actúa inobservando el procedimiento establecido en la ley, **(ii)** dada su naturaleza, se entiende como un defecto de naturaleza calificada que requiere para su configuración, que el operador jurídico haya dado plena desatención al procedimiento aplicable decretado por la norma y, **(iii)** implica una evidente vulneración al debido proceso del accionante. Puesto que al desconocer las etapas procesales establecidas por la ley, ya sea porque prescinde de ellas en el proceso o porque la forma de aplicación del procedimiento se convierte en un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial, implica que las etapas de contradicción y defensa pueden ser incumplidas y así los derechos de las partes son desconocidos y vulnerados.

Ahora bien, es importante resaltar que el vicio de procedimiento absoluto se diferencia del defecto material o sustancial, en cuanto el primero implica el desconocimiento de normas procedimentales mientras que el segundo implica el desconocimiento de una norma en general. La ocurrencia del defecto de procedimiento absoluto, implica la concurrencia de un defecto material; sin embargo, la existencia de un defecto material no siempre implica la existencia de un defecto procedimental absoluto.

4.2.7. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS POR GRUPOS DE CIUDADANOS, SUS ETAPAS, ALCANCES Y EFECTOS

Constitucionalmente se han consagrado los derechos políticos, como derechos fundamentales de aplicación inmediata, con los cuales cuentan todos los ciudadanos para efectos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

"[55] Ver sentencia T-996 de 2003"

"[56] Cfr. Sentencias T-996 de 2003 y SU-159 de 2002. ´(se pretermiten etapas) *señaladas en la ley para asegurar el ejercicio de todas las garantías que se le reconocen a los sujetos procesales de forma tal que, por ejemplo, (i) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario -, ejercer el derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas´*. (Tomado de la SU-159 de 2002)"

[57] Corte Constitucional, sentencia T-264 del 3 de abril de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

De esta manera, el artículo 40 de la Carta Política establece que:

> *"Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*
>
> *1. Elegir y ser elegido.*
>
> *2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
>
> *3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas."*

Por su parte, el Artículo 107 Superior señala que: *"Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. (...) También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos (...)."*

A su vez, el Artículo 108 Constitucional consagra que *"El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso."*

Por otro lado, se encuentran normas de rango legal que consagran y reglamentan los derechos políticos, especialmente el de elegir y ser elegido, fundar o constituir partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, así como la reglamentación de los procedimientos para efectos de inscribir candidatos a cargos de elección popular por grupos significativos de ciudadanos.

En este sentido, el Artículo 9º de la Ley 130 de 1994, referente a la designación y postulación de candidatos, establece que:

> *"Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.*

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtienen 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."

El artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, consagra respecto a la inscripción de aspirantes que "*Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo."*

El artículo 32 Ibídem señala que "*La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.*

La solicitud de inscripción se rechazará, mediante acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante

consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley.

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

La Ley 1475 de 2011, fue estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 490 de 2011[58], en la que se llamó la atención sobre la hermenéutica y el alcance de las regulaciones diferentes entre los grupos políticos electorales:

> *"Procede la Corte a examinar la segunda cuestión que suscita el precepto bajo examen, relativa a si se aviene a la Constitución la norma estatutaria que establece un procedimiento de inscripción únicamente referido a los candidatos postulados por grupos significativos de ciudadanos, cuando de conformidad con la Constitución existen otras agrupaciones con facultad de postulación. En efecto, el inciso cuarto del artículo 28 del Proyecto contempla un procedimiento para la inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos. Tal acto se efectuará por un comité integrado por tres ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral, cuando menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos postulados deberán figurar en el formulario de recolección de firmas de apoyo.*
>
> *Para el análisis de esta norma, es preciso recordar que la Constitución consagró el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a inscribir candidatos para las elecciones, sin requisito adicional distinto al aval del representante legal de esa colectividad, o de su delegado (Art. 108, inc. 3º). Y estableció así mismo, que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también pueden inscribir candidatos (Art. 108, inc. 4º C.P), sin que respecto de estos la Norma Superior hubiese previsto requisitos para la inscripción, de modo que corresponde al legislador proveer a su regulación.*

[58] M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

De manera que la propia Constitución demarcó un régimen diferencial para el ejercicio del derecho de postulación por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, frente a otras agrupaciones como los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos. Los primeros pueden presentar sus candidatos contando con el aval del representante legal de la agrupación o su delegado, en tanto que en relación con (...) los grupos significativos de ciudadanos, la ley puede establecer requisitos orientados a garantizar la seriedad de las inscripciones, siempre y cuando se trate de exigencias que sean "razonables, de acuerdo a los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado, y que no obstaculicen el libre ejercicio de los derechos políticos, de tal manera que no vulneren el principio de igualdad.

(...) En esta dirección el inciso cuarto del precepto examinado prevé que para la inscripción de los candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos, además del respaldo popular que deben acreditar mediante la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista, es preciso seguir un procedimiento consistente en que: (i) la inscripción debe efectuarse por un comité conformado por tres ciudadanos, el cual debe registrarse ante la autoridad electoral correspondiente; (ii) este registro debe efectuarse cuando menos con un mes de antelación a la fecha prevista para el cierre de la inscripción respectiva, y en todo caso, antes del proceso de recolección de firmas; y (iii) los formularios de recolección de firmas deben contener tanto las fotos de los integrantes del comité, como las de los candidatos a inscribir.

(...) encuentra la Corte que los requisitos establecidos por la norma para la inscripción de candidatos y listas respaldados por un grupo significativo de ciudadanos que no cuenten con personería jurídica, no se aprecian como desproporcionados o irrazonables, comoquiera que están orientados a cumplir dos propósitos plausibles: de un lado, a revestir de seriedad la inscripción de listas y candidatos apoyados por estos grupos, de manera que se genere confianza a los electores; y de otro, a reemplazar el aval y el presupuesto de representatividad establecido como requisito para los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica y por ende con representante legal.

El requisito previo de recolección de firmas de apoyo para la inscripción de candidatos por parte de los movimientos sociales

y grupos significativos de ciudadanos se orienta a garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular, y tiende a hacer efectivo el propósito del constituyente de evitar la proliferación de inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios. En este sentido, se ajusta al propósito general que ha caracterizado las últimas reformas en materia de participación política de fortalecer los partidos y movimientos políticos popularmente respaldados. El requisito de formalizar la inscripción mediante un comité, se orienta a suplir la ausencia de personería jurídica, estableciendo por esta vía un mecanismo de representación del movimiento ciudadano. La exigencia de publicidad derivada de la inclusión de las fotos de los miembros del comité y de los candidatos en el formulario de recolección de firmas, constituye así mismo una garantía de transparencia que facilita la decisión del elector y le suministra confianza.

Estos requisitos adicionales, establecidos por el legislador estatutario para el proceso de inscripción de candidatos por parte de grupos significativos de ciudadanos que no cuentan con personería jurídica reconocida, cumplen finalidades legítimas en el marco del derecho a la participación política, como es la de rodear de seriedad y transparencia la postulación, propiciar decisiones informadas en el elector, sin que de otra parte constituyan exigencias excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de los derechos políticos. En consecuencia, el procedimiento establecido para la inscripción de candidatos por parte de grupos de ciudadanos significativos, será declarado exequible".

Po su parte, en atención a lo expuesto en la Sentencia del 20 de agosto de 2009[59], de la Sección Quinta del Consejo de Estado, en la cual se consideró, que para ese entonces, el artículo 9° de la Ley 130 de 1994, no estaba desarrollado y que la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría no había dictado las instrucciones que le correspondían a fin de garantizar que los procesos de elección se ajustaran a la ley, se expidió la Resolución 757 de 2011, posteriormente modificada por la Resolución 7541 de 2011, en las que se concretó el procedimiento de inscripción para grupos de ciudadanos, tema que ahora ocupa la atención de la Sala

Los apartes pertinentes de la Resolución 757 de 2011, rezan lo siguiente:

[59]Expediente 15001233100020070081301. Radicación interna: 2007-0813. Actor: Rafael Ernesto Vargas Aranguren. Demandado: Enrique Javier Camargo Valencia.

"***Artículo 1°.*** *Competencia. Ordenar que la Dirección de Censo Electoral es la competente para coordinar y dirigir el proceso de revisión y verificación de la validez de las firmas que apoyan o respaldan una candidatura, y para certificar el número total de respaldos entregados, el número de estos nulos y el número de apoyos válidos para el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la inscripción de candidatos.*

Artículo 2°. *Formularios para la recolección y entrega de apoyos que respaldan una inscripción. Los formularios en los cuales se recogerá el número de firmas o apoyos necesarios para permitir la inscripción de un candidato, deberá reunir los siguientes requisitos:*
(…)
Parágrafo 1°. *Serán anulados por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aquellos apoyos de ciudadanos que consultada la base de datos del censo electoral no pertenezcan al censo vigente de la respectiva circunscripción electoral de la elección, conforme lo dispone la ley.*

Los archivos alfabéticos o de identificación podrán ser igualmente confrontados para verificar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía, cuando estas pertenezcan al cupo numérico del distrito o municipio en el cual se esté adelantando el mecanismo de participación.

Parágrafo 2°. *Así mismo, serán anulados aquellos respaldos que no cumplan con el mínimo de requisitos exigidos en el formulario de recolección de firmas que apoyan la inscripción de un candidato o que incurran en alguna de las siguientes irregularidades o inconsistencias, las cuales deberán ser certificadas por escrito:*

1. *Fecha, nombre, apellidos o número de cédula de ciudadanía ilegible o no identificable.*
2. *Firma con datos incompletos, falsos o no identificables.*
3. *Datos y firma no manuscritos.*
4. *No inscrito en el censo electoral.*
5. *Cuando no exista correspondencia entre el nombre y número de cédula de ciudadanía.*

Artículo 3°. *Remisión y verificación de apoyos. El Registrador de la circunscripción electoral correspondiente recibirá los apoyos, entregando el correspondiente radicado, la fecha de recepción y el número de folios presentados y dentro de un plazo máximo de dos (2) días hábiles a su recibo, despachará los respectivos apoyos debidamente foliados a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la verificación de los respaldos destinados a la inscripción de candidatos por un grupo de ciudadanos conforme lo dispone el artículo 9º de la Ley 130 de 1994.*

Artículo 4°. *Verificación grafológica. Las firmas entregadas podrán ser cotejadas por expertos grafólogos para la verificación de su validez y determinar posibles datos consignados por una misma persona -uniprocedencia grafológica-, para tal efecto, la entidad podrá contratar los servicios de expertos en la materia con el fin de que emitan el correspondiente concepto, e indiquen las cantidades de respaldos o apoyos que se deben anular.*

(…)

Artículo 7°. *Certificación y efectos jurídicos de la inscripción de la candidatura. La inscripción de candidatos por suscripción de firmas, queda condicionada a la revisión y verificación de la validez de los apoyos entregados, que de ellos se haga, por parte de la Dirección de Censo Electoral, quien certificará el número total de respaldos entregados, el número de estos nulos y el número de apoyos válidos exigidos para el cumplimiento de los requisitos constitucional y legales para que produzca efectos jurídicos la respectiva inscripción".*

La Resolución 757 de 2011, fue posteriormente adicionada por la Resolución 13400 de 2013, cuyo texto es el siguiente:

"ARTÍCULO 1o. COMPETENCIA. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución 13400 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Ordenar que la Dirección de Censo Electoral es la competente para coordinar y dirigir el proceso de revisión y verificación de la validez de las firmas que apoyan o respaldan una candidatura y para certificar si se cumple con el número de apoyos mínimo requerido para respaldar una candidatura, indicando cuántos de los apoyos revisados resultaron nulos y cuántos válidos para el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la inscripción de candidatos.

ARTÍCULO 2o. FORMULARIOS PARA LA RECOLECCIÓN Y ENTREGA DE APOYOS QUE RESPALDAN UNA INSCRIPCIÓN. Los formularios en los cuales se recogerá el número de firmas o apoyos necesarios para permitir la inscripción de un candidato, deberá reunir los siguientes requisitos:

-- El Formulario para la recolección de firmas que apoyan o respaldan la inscripción de un candidato tendrá un formato único que será entregado por la Registraduría o podrá ser descargado directamente de la página web. www.registraduria.gov.co, el cual deberá incluir un encabezado con el nombre del candidato que se postula, el cargo de elección popular al que aspira y la fecha de la elección, en el caso de las elecciones de Asamblea, Concejo y Juntas Administradoras Locales "JAL"; se deberá indicar la Cabeza de Lista, el Departamento, Distrito, Municipio o Localidad, según el caso, y el nombre del Grupo de ciudadanos que lo postulan.

-- Los formularios utilizados podrán ser reproducidos utilizando cualquier medio o elaborados por el grupo significativo de ciudadanos, conservando las características determinadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

-- El ciudadano al consignar su apoyo para la postulación de un candidato deberá diligenciar íntegramente de su puño y letra el formulario, y deberá incluir en forma legible su nombre completo, su número de cédula de ciudadanía y su firma.

-- Cuando un ciudadano no sepa escribir, deberá imprimir su huella dactilar a continuación de quien registre sus datos y firme a su ruego, de lo cual se dejará expresa constancia en el formulario respectivo.

-- Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida solamente una.

PARÁGRAFO 1o. Serán anulados por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aquellos apoyos de ciudadanos que consultada la base de datos del censo electoral no pertenezcan al censo vigente de la respectiva circunscripción electoral de la elección, conforme lo dispone la ley.

Los archivos alfabéticos o de identificación podrán ser

igualmente confrontados para verificar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía, cuando estas pertenezcan al cupo numérico del distrito o municipio en el cual se esté adelantando el mecanismo de participación.

PARÁGRAFO 2o. Así mismo, serán anulados aquellos respaldos que no cumplan con el mínimo de requisitos exigidos en el formulario de recolección de firmas que apoyan la inscripción de un candidato o que incurran en alguna de las siguientes irregularidades o inconsistencias, las cuales deberán ser certificadas por escrito:

1. Fecha, nombre, apellidos o número de cédula de ciudadanía ilegible o no identificable.

2. Firma con datos incompletos, falsos o no identificables.
3. Datos y firma no manuscritos.

4. No inscrito en el censo electoral.
5. Cuando no exista correspondencia entre el nombre y número de cédula de ciudadanía.

6. <Numeral adicionado por el artículo 3 de la Resolución 13400 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se verifique que la firma fue registrada en fecha anterior a aquella en que se inscribió el respectivo comité promotor, ante la Registraduría Municipal, Especial, Distrital o Delegación Departamental correspondiente, o ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, según sea el caso."

De conformidad con lo dicho, puede concluirse que la posibilidad que le otorgó el constituyente a los grupos significativos de ciudadanos y a los movimientos sociales para inscribir candidatos, es una manifestación de derechos políticos, concretamente a ser elegido, a tomar parte en elecciones, a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, todos ellos enunciados en el citado Artículo 40 Constitucional.

Respecto al Artículo 40 enunciado, la Corte Constitucional en Sentencia C-952 de 2001, manifestó:

¨La Carta Política de 1991 establece en el artículo 40 el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Dentro de las varias manifestaciones que adopta este derecho se encuentra la posibilidad de elegir y ser elegido (num.1o.) así como de

acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (num. 7o.) (…)

(…)
El derecho político en mención ha sido reconocido como fundamental y de aplicación inmediata en el texto constitucional (CP, arts. 40 y 85), dado el desarrollo que permite alcanzar, no sólo en el patrimonio jurídico-político de los ciudadanos, sino también en la estructura filosófico-política del Estado, al hacer efectivo el principio constitucional de la participación ciudadana (C.P., art. 1o.).”

Con base en los fundamentos jurídicos esgrimidos, la Sala Séptima de Revisión pasará a examinar el asunto puesto a su consideración.

5. CASO CONCRETO

5.1. Resumen.

El señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa formuló acción de tutela contra la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por considerar que la decisión de excluir como válidos registros de apoyos ciudadanos para efectos de inscribir su candidatura a la Presidencia de la República, fue adoptada invocando causales de exclusión no contenidas en la reglamentación electoral vigente.

Adicionalmente, sostiene que la entidad accionada no estudio de fondo los recursos interpuestos contra la anterior decisión, por considerar a los mismos improcedentes, en cuanto recaen sobre un acto de trámite.

La Registraduría Nacional del Estado Civil sustenta que el acto de verificación de los apoyos que respaldan la postulación de una candidatura, es un procedimiento administrativo o acto de trámite frente al cual no procede recurso alguno. Se apoya en la jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual los actos definitivos, a diferencia de los de trámite, son aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con una actuación.

Por otra parte, resalta la entidad accionada que el proceso de verificación de los apoyos ciudadanos se empezó a realizar el día 14 de enero de 2014, fecha para la cual ya había entrado en vigencia la Resolución No. 13400 del 2013, que contempla las causales de exclusión o anulación aplicadas a los registros de apoyo presentados por el accionante.

En sede de tutela, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa, y en consecuencia, ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil resolver los recursos presentados contra la certificación que excluyó como válidos los apoyos ciudadanos presentados por el accionante.

De acuerdo con lo anterior, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la certificación del 14 de enero de 2014, proferida por la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales del peticionario, al basarse supuestamente en causales no contempladas en la normativa vigente, y al rechazar los recursos presentados en contra de dicha decisión, argumentando su no procedencia por tratarse de un acto de trámite que no define la situación jurídica del actor.

5.2. Examen de procedencia.

Tal como se expuso en capítulos precedentes de esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela no es procedente contra decisiones administrativas, salvo cuando **(i)** la acción constitucional se interponga como mecanismo transitorio ante la inminencia de un perjuicio irremediable, y/o **(ii)** los demás mecanismos judiciales de defensa no sean idóneos para poner fin a la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales del tutelante. Además, ha indicado que en tales hipótesis, el amparo puede ser procedente, siempre y cuando se advierta la existencia de una vía de hecho en la decisión administrativa.

Así, en las sentencias T-418 de 2003 y en la T-956 de 2011[60], la Corte señaló que, cuando se presenta una vía de hecho administrativa, la acción de tutela es procedente, incluso, como mecanismo definitivo[61]. Sobre este punto sostuvo lo siguiente:

> *(…) si se trata de una decisión proferida en proceso administrativo, fiscal o disciplinario, en la que se alega la existencia de una vía de hecho en la decisión correspondiente, el examen del juez de tutela es distinto, pues, en estos casos, el afectado siempre puede acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En estos eventos, cuando existe indudablemente la vía de hecho, según las circunstancias del caso concreto, el juez de tutela puede conceder la acción de*

[60]M.P. Jorge Iván palacio Palacio
[61] Ver Sentencia T-912 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

> *tutela, como mecanismo transitorio, o, excepcionalmente, en forma definitiva".* (Subrayado fuera del texto).

En el presente caso, la Sala encuentra que, tal como lo advirtió el juez de instancia en el momento de interposición de la acción de tutela, el accionante se hallaba ante la inminencia de un perjuicio irremediable de naturaleza iusfundamental, derivado de la ausencia de una respuesta de fondo a los recursos presentados en contra de la certificación de que los apoyos ciudadanos no superaban el mínimo requerido para lograr su inscripción como candidato a la Presidencia de la República.

Recuerda la Sala que esta Corporación reiteradamente ha establecido que para que se configure un perjuicio irremediable, éste debe ser inminente, urgente y grave. En palabras del Alto Tribunal:

> "*A).El perjuicio ha de ser inminente: 'que amenaza o está por suceder prontamente; B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir; C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona, y D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (…)"*[62].

Se observa entonces que en este caso en particular, al momento de interposición de la demanda de tutela, era inminente la ocurrencia de un perjuicio irremediable en relación con el derecho al debido proceso administrativo del señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa, con mayor razón teniendo en cuenta que el plazo máximo para la inscripción como candidato a la elecciones presidenciales vencía el 7 de marzo de 2014.

En efecto, la falta de respuesta a los recursos presentados en contra de la certificación que no permitió su inscripción como candidato presidencial, significaban que el accionante **(i)** no podría controvertir las razones por las cuales considera que no han debido excluirse apoyos ciudadanos que, en su opinión, eran plenamente válidos y no encuadraban en las causales de anulación contempladas en la normativa electoral, y como consecuencia de ello **(ii)** no podría inscribir su candidatura para las elecciones de Presidente de la República, lo cual a su vez, hace nugatorio su derecho fundamental a la participación política.

---

[62]M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Tales circunstancia enfrentaban al accionante a la inminencia de no poder defenderse adecuadamente dentro del proceso administrativo de revisión de firmas para su candidatura, lo que a su turno conllevaba a que, aun a pesar de satisfacer el mínimo requerido para inscribir su nombre en las elecciones, no pudiera hacerlo por los yerros en que incurrió la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al evaluar o analizar los apoyos ciudadanos presentados para el efecto.

5.3. Análisis de la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante.

Fundamenta el señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa, los recursos de reposición y apelación interpuestos, así como la acción de tutela impetrada, en que la vulneración de sus derechos fundamentales se produjo como consecuencia de los errores cometidos por la autoridad accionada al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la inscripción de su candidatura a la Presidencia de la Republica, representado en el hecho de que se excluyeron como válidos apoyos ciudadanos invocando causales no contempladas en la Resolución 757 de 2011, vigente para el momento en que se inició el proceso de recolección de dichos apoyos.

Considera el peticionario que las causales alegadas por la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se encuentran contempladas en la Resolución 13400 de 2013, la cual no estaba vigente para el momento de presentación de los apoyos ciudadanos presentados por el Movimiento Político Colombia País de Regiones para avalar su candidatura. Lo anterior, por cuanto dicha Resolución fue publicada en el Diario Oficial el 12 de diciembre de 2013, y el proceso de recolección de firmas así como la presentación de las mismas ante la autoridad electoral se produjo con anterioridad.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de la Dirección del Censo Electoral invocó las siguientes causales de anulación para excluir los registros de apoyos ciudadanos presentados:

Descripción	**Registros**
Ok Censo Investigación	339.394
Registro duplicado	78.495
Folio propuesta diferente	0
Folio fotocopia	30
Encabezado incompleto	30
Fecha no corresponde	2.108
Renglón fotocopia	0

Datos Incompletos	9.259
Dato ilegible	9.301
Nombre no corresponde	78.341
No censo	0
No en censo Nacional	7.496
No ANI (Archivo Nacional de Identificación)	62.365
Registro Uniprocedentes	16.237
Registros Pendientes por analizar	0
Total Registros Analizados	**603.056**

Sobre las mismas, en la contestación de la acción de tutela, la Registraduría manifestó que hacen referencia o corresponden a las causales contempladas en la Resolución No. 757 de 2011, así:

- *"OK Censo: Significa que el apoyo cumple con todos los requisitos Artículo 48 Ley 1475 de 2011.*

- *FOLIO DE PROPUESTA DIFERENTE: Significa que el folio presenta en el encabezado un objeto que no corresponde a la propuesta de postulación de candidatura revisada. Artículo 2. Resolución 757 del 2011*

- *ENCABEZADO INCOMPLETO: Si el encabezado del formulario no contiene toda la información correspondiente a la postulación de candidatura. Artículo 2. Resolución 757 del 2011*

- *FECHA NO CORRESPONDE: Si la fecha registrada es anterior al año de postulación del candidato o posterior a la fecha de radicación de la iniciativa. Artículo 2. Resolución 757 del 2011*

- *RENGLÓN FOTOCOPIA: Si la información que contiene el renglón no es original es decir hecha a puño y letra sino por otro medio de reproducción, Artículo 2. Resolución 757 del 2011*

- *DATOS INCOMPLETOS: Si faltase la información de cedula, al menos un nombre y un apellido, la dirección o la firma Artículo 2. Parágrafo 2 de la Resolución 757 del 2011*

- *DATO ILEGIBLE: Si los datos correspondientes al número de cedula, o el número de cedula no son legibles Artículo 2. Parágrafo 2 de la Resolución 757 del 2011*

- *NOMBRE NO CORRESPONDE: Si el número de la cedula, no corresponde con los nombres y apellidos que aparecen registrados en el renglón, Artículo 2. Parágrafo 2 de la Resolución 757 del 2011*

- *NO CENSO NACIONAL: Aunque el número de cedula existe el ciudadano no tiene su cedula de ciudadanía inscrita para votar o no se encuentra habilitada por (pertenecer a las fuerzas militare, pérdida de derechos políticos entre otros) Artículo 48 Ley 1457 de 2011. Y Artículo 2. Parágrafo 1 y 2 de la Resolución 757 del 2011*

- *NO ANI: La cedula de ciudadanía no se encuentra en el archivo nacional de identificación, debido a que el cupo numérico no se ha asignado a ningún ciudadano o que pertenece a un menor de edad. Artículo 2. Parágrafo 1 de la Resolución 757 del 2011*

- *REGISTROS UNIPROCEDENTES: Los apoyos que son anulados por los grafólogos expertos, al detectar que varias firmas son realizadas por la misma persona Artículo 4. Verificación grafológica Resolución 757 del 2011*

- *REGISTRO DUPLICADO: Son los apoyos que aparecen en dos o más renglones diferentes, siempre se deja un apoyo como válido y se anulan el otro Artículo 2. Parágrafo 2 de la Resolución 757 del 2011*

- *FOLIO FOTOCOPIA: Que el folio completo es fotocopia de otro Artículo 2. Parágrafo 1 de la Resolución 757 del 2011*

Así planteadas las causales de anulación por parte de la Registraduría Nacional, observa la Sala que el precitado artículo 2º de la Resolución 757 de 2011, establece lo siguiente:

"Los formularios en los cuales se recogerá el número de firmas o apoyos necesarios para permitir la inscripción de un candidato, deberá reunir los siguientes requisitos:

- El Formulario para la recolección de firmas que apoyan o respaldan la inscripción de un candidato tendrá un formato único que será entregado por la Registraduría o podrá ser descargado directamente de la página web. www.registraduria.gov.co, el cual deberá incluir un encabezado con el nombre del candidato que se postula, el cargo de elección popular al que aspira y la fecha de la

elección, en el caso de las elecciones de Asamblea, Concejo y Juntas Administradoras Locales "JAL"; se deberá indicar la Cabeza de Lista, el Departamento, Distrito, Municipio o Localidad, según el caso, y el nombre del Grupo de ciudadanos que lo postulan.

- Los formularios utilizados podrán ser reproducidos utilizando cualquier medio o elaborados por el grupo significativo de ciudadanos, conservando las características determinadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- El ciudadano al consignar su apoyo para la postulación de un candidato deberá diligenciar íntegramente de su puño y letra el formulario, y deberá incluir en forma legible su nombre completo, su número de cédula de ciudadanía y su firma.

- Cuando un ciudadano no sepa escribir, deberá imprimir su huella dactilar a continuación de quien registre sus datos y firme a su ruego, de lo cual se dejará expresa constancia en el formulario respectivo.

- Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida solamente una.

Parágrafo 1°.*Serán anulados por la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aquellos apoyos de ciudadanos que consultada la base de datos del censo electoral no pertenezcan al censo vigente de la respectiva circunscripción electoral de la elección, conforme lo dispone la ley.*

Los archivos alfabéticos o de identificación podrán ser igualmente confrontados para verificar la correspondencia entre los nombres y los números de cédula de ciudadanía, cuando estas pertenezcan al cupo numérico del distrito o municipio en el cual se esté adelantando el mecanismo de participación.

Parágrafo 2°. *Así mismo, serán anulados aquellos respaldos que no cumplan con el mínimo de requisitos exigidos en el formulario de recolección de firmas que apoyan la inscripción de un candidato o que incurran en alguna de las siguientes irregularidades o inconsistencias, las cuales deberán ser certificadas por escrito:*

1. Fecha, nombre, apellidos o número de cédula de ciudadanía ilegible o no identificable.
2. Firma con datos incompletos, falsos o no identificables.
3. Datos y firma no manuscritos.
4. No inscrito en el censo electoral.
5. Cuando no exista correspondencia entre el nombre y número de cédula de ciudadanía."

En atención a lo anterior, se encuentra que efectivamente las causales invocadas por la Registraduría encuadran dentro de los supuestos contemplados en la disposición normativa transcrita, a excepción de la causal denominada *"fecha no corresponde"*, la cual, explica la Registraduría, se presenta cuando la fecha registrada es anterior al año de postulación del candidato o posterior a la fecha de radicación de la iniciativa, y en atención de la cual, se anularon 2.108 registros presentados por el señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa.

En efecto, de la lectura completa del artículo 2º de la Resolución No. 757 de 2011, se observa que aun cuando no se encuentran textualmente las causales señalas por la accionada, de su contenido se desprende fácilmente cuál es la conducta que se encuentra prohibida por la norma, sin embargo, en relación con lo descrito como la causal *"fecha no corresponde",* no hay nada que permita inferir las hipótesis que, según la Registraduría, abarca dicha causal.

Ahora bien, no ocurre lo mismo en la Resolución 13400 de 2013, en la cual, además de las causales ya mencionadas se adicionó la siguiente: *"Cuando se verifique que la firma fue registrada en fecha anterior a aquella en que se inscribió el respectivo comité promotor, ante la Registraduría Municipal, Especial, Distrital o Delegación Departamental correspondiente, o ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, según sea el caso."*

Frente a lo anterior, es menester de esta Sala precisar que asiste razón al accionante en relación con que no puede aplicarse para la evaluación o verificación de los registros de apoyos ciudadanos por él presentados una regulación normativa expedida con posterioridad.

Esto es así, por cuanto la Resolución 13400 del 10 de diciembre de 2013, la cual adicionó la Resolución 757 de 2011, fue publicada en el Diario Oficial el día 12 de diciembre de 2013, fecha para la cual el peticionario ya había llevado a cabo todo el proceso de recolección de apoyos y ya los había presentado ante la entidad.

Sobre este punto, se recuerda que una de las manifestaciones del derecho fundamental al debido proceso, el cual se predica de todas las actuaciones judiciales y administrativas, es el principio de legalidad, en virtud del cual nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa.

En este orden de ideas, no cabe duda que las causales de anulación constituyen una sanción o castigo por la omisión de los requisitos que la ley considera indispensables para la validez de los actos, por lo que, en atención a lo expuesto, la sanción de nulidad impuesta en el procedimiento administrativo de verificación de apoyos ciudadanos para la inscripción de candidaturas, debe hacerse conforme a las leyes electorales preexistentes, esto es, en el caso concreto, conforme a lo establecido en la Resolución 757 de 2011.

De esta manera, la Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil al emplear una causal de nulidad contemplada en un cuerpo normativo claramente inaplicable al proceso de inscripción electoral del señor Eduardo Verano de la Rosa, vulneró su derecho fundamental al debido proceso, materializado en la configuración de un defecto sustantivo, el cual como se planteó anteriormente es una circunstancia que determina cierta carencia de juridicidad de las providencias judiciales o actuaciones administrativas, y aparece cuando la autoridad respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado, ya sea por su absoluta inadvertencia, por su aplicación indebida, por un error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos *erga omnes* cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada.

Ahora bien considera la Sala que respecto a las pretensiones planteadas en el escrito de tutela, nos encontramos ante la presencia de una carencia actual de objeto por daño consumado, puesto que las elecciones para Presidente de la República, en las cuales aspiraba poder participar el accionante, ya fueron llevadas a cabo en dos jornadas de votación el 25 de mayo y el 15 de junio de 2014, referentes a la primera y segunda vuelta electoral, respectivamente.

Con base en lo descrito, es importante resaltar tal y como se estableció en la parte considerativa de esta sentencia, que la carencia actual de objeto por *daño consumado* se presenta cuando la vulneración o amenaza del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro, y lo único que procede es el resarcimiento del daño causado por la vulneración del derecho fundamental. Situación que se presenta en el caso concreto pues

ya se llevaron a cabo las elecciones para Presidente de la República, en las cuales aspiraba poder participar el accionante. Por tanto, *se cristalizó el daño*.

5.4. Declaración oficiosa del amparo al debido proceso.

No obstante lo anterior, advierte la Sala que a pesar de configurarse el fenómeno de la carencia actual de objeto por daño consumado, respecto de las pretensiones del accionante; al encontrarse de por medio la vulneración de un derecho de rango fundamental, esta Sala de Revisión entrará a estudiar el fondo en cuanto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso.

Acertó el juez de instancia, al considerar que al acto mediante el cual certificó que los apoyos ciudadanos no alcanzaban el mínimo requerido para la inscripción de la candidatura del accionante, pasó de ser un simple acto de trámite y se constituyó en un acto definitivo, puesto que puso fin a la actuación administrativa y, en ese orden, le impidió al accionante continuar participando en el proceso electoral; por lo tanto contra el mismo sí procedían los recursos de ley y no como erradamente lo manifestó la Registraduría Nacional del Estado Civil, al rechazar los mismos por improcedentes.

En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado[63], la cual, en casos como el ahora estudiado, ha sido clara y reiterativa en señalar que el acto que certifica de manera negativa o, en otras palabras, descertifica el cumplimiento de los requisitos para la inscripción de una candidatura, muta su naturaleza de acto de trámite a acto definitivo, por cuanto está decidiendo de fondo sobre el derecho a participar en las contiendas políticas, motivo por el cual, al igual que los actos de naturaleza definitiva, es susceptible de recursos y acciones en su contra.

Determinada la existencia de un defecto sustantivo en el acto administrativo que certificó el no cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para la inscripción de la candidatura del accionante, es clara entonces la necesidad de resolver de fondo los recursos por él presentados ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues precisamente, la configuración de este defecto fue alegada por el peticionario al momento de recurrir el acto, lo cual se constituye en una evidente vulneración al debido proceso, pues ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas que creen, modifiquen o extingan una

[63] Ver entre otras, Sentencia. Rad. 2008-00026 del 22 octubre de 2009. C.P. Filemón Jiménez Ochoa; Sentencia Rad 25000-23-24-000-2012-0003101 del 23 de octubre de 2013. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Sección Quinta del Consejo de Estado.

situación jurídica, dependen de su propia potestad; por el contrario se deben ceñir a los procedimientos establecidos en la ley.

5.5. CONCLUSIÓN

Como **recapitulación** de lo esgrimido en precedencia se tiene que:

5.5.1. La Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación política del señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa, al aplicar, al proceso de verificación de los apoyos ciudadanos presentados por el Movimiento Político "Colombia País de Regiones" para avalar su candidatura a la Presidencia de la República, una causal contemplada en la Resolución 13400 de 2013, la cual no se encontraba vigente al momento del proceso de recolección de los apoyos ciudadanos y de la presentación de los mismos ante la entidad.

5.5.2. La Dirección del Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante, al rechazar por improcedentes los recursos interpuestos contra la decisión que certificó el no cumplimiento de los requisitos mínimos para inscribir su candidatura a la Presidencia de la República, argumentando su naturaleza de acto de trámite, sin tener en cuenta que dicho acto, al decidir de fondo sobre el derecho a la participación política del peticionario, mutó su naturaleza a un acto definitivo, frente al cual proceden los recursos de la vía gubernativa y las acciones contenciosas pertinentes.

5.5.3. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala estima que al momento de la interposición de la tutela, el señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa se enfrentaba a la inminencia de la violación grave e irremediable de su derecho fundamental al debido proceso y a la participación política, razón por la cual se confirmará parcialmente la sentencia proferida el cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014), por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico, en la medida en que concedió de manera oficiosa el amparo al debido proceso administrativo del señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa y ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil a pronunciarse de fondo sobre los recursos interpuestos, de acuerdo a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de los hechos, advirtiendo a la autoridad accionada que la motivación de dichas decisiones debe hacerse conforme a los parámetros trazados en esta providencia.

No obstante, se revocará parcialmente de decisión adoptada por el Juez de instancia, en cuanto a negar el amparo de los derechos

fundamentales invocados por el accionante, por cuanto de la lectura de la sentencia objeto de revisión se advierte que sus argumentos van encaminados a argumentar la improcedencia de la acción ya que a su juicio no es el competente para dar las ordenes que pretende sean proferidas por el Juez de tutela, entre ellas que la Registraduría Nacional del Estado Civil lo inscriba como candidato a la Presidencia de la República. En su lugar se declarará la carencia actual de objeto por daño consumado.

6. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR los términos suspendidos en la presente acción.

SEGUNDO. CONFIRMAR PARCIALMENTE, la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico el cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014), que concedió oficiosamente el amparo al debido proceso del señor Eduardo Ignacio Verano de la Rosa.

TERCERO. REVOCAR PARCIALMENTE, la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico el cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014) en cuanto negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante en el escrito de tutela y, en su lugar se declara la **CARENCIA ACUTAL DE OBJETO** por daño consumado**,** de conformidad con las consideraciones esgrimidas en esta providencia.

TERCERO. LÍBRESE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

LUIS ERENESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General