

Bogotá, D.C., 27 de julio de 2021

Magistrado (E)

**ALEXANDER JOJOA BOLAÑOS**

**CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

Email: [secgeneral@consejodeestado.gov.co](mailto:secgeneral@consejodeestado.gov.co)

Bogotá - D.C.

Referencia: Acción de tutela

Radicado: 2021-03953-00

Accionante: **MARÍA DEL CARMEN CARREÑO ARCHILA**

Accionado: CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN QUINTA

Vinculada: Registraduría Nacional del Estado Civil

RNEC: AT –2178 – 2021

**LUIS FRANCISCO GAITÁN PUENTES**, Jefe Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en ejercicio de la representación judicial conferida por el artículo 33 del Decreto 1010 de 2000, comedidamente y dentro del término concedido para el traslado de la acción de tutela de la referencia me permito manifestar:

## **I. PLANTEAMIENTO DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL**

MARÍA DEL CARMEN CARREÑO ARCHILA, interpuso acción de tutela en nombre propio al considerar que se vulneró su derecho fundamental de elegir y ser elegido.

Lo anterior, por cuanto la Sección Quinta del Consejo de Estado, con sentencia de 22 de abril de 2021, al decidir el medio de control de nulidad electoral con radicado No. 2019-00596-00, declaró la nulidad del acto de elección de la señora Constanza Isabel Ramírez Acevedo, como alcaldesa del municipio de Duitama – Boyacá para el periodo



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

constitucional 2020-2023, en contravía de las normas que regulan el derecho a elegir y de los principios democráticos<sup>1</sup>.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, ordenó mediante el auto admisorio de la tutela de 19 de julio de 2021, notificar a esta Entidad para que rindiera informe sobre la presente tutela otorgándole el término de dos días.

Ahora, respecto del trámite de acumulación de tutelas el despacho judicial advirtió que se encontraba en curso una solicitud de amparo que giraba sobre los mismos supuestos de hecho, pero que en dicho proceso ya se había dictado sentencia, razón por la cual no tenía objeto la acumulación. En ese orden precisó que asumirá el conocimiento del presente asunto por cuanto fue el primero en avocar el conocimiento de un asunto con idénticos contornos fácticos y jurídicos.

## II. PRETENSIONES

En el escrito de tutela se expuso lo siguiente como pretensiones:

*“PRIMERA: Que se protejan los derechos fundamentales constitucionales de elegir y ser elegido, participación en el ejercido y control del poder político, reconocidos en los artículos 40, 85, 98 de la Constitución Política.*

*SEGUNDA: Con miras a que se restablezcan los derechos fundamentales de la señora Constanza Isabel Ramírez Acevedo, y en consecuencia se anule la decisión de fecha 22 de abril del 2021 en la que se declaró la nulidad de la elección de la señora alcaldesa de Duitama-Boyacá.” (Todo en Sic)*

---

<sup>1</sup>La accionante no argumentó con claridad cuáles son las acciones u omisiones por parte de la Corporación accionada al momento de dictar la sentencia objeto de reproche, solo relaciona que la actuación va en contravía del ordenamiento jurídico.



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

### III. OBJETO, NATURALEZA Y MISIÓN DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Los artículos, 2, 3 y 4 del Decreto 1010 del 2000 “por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones.”, disponen lo siguiente:

“ARTÍCULO 2o. OBJETO. Es objeto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, registrar la vida civil e identificar a los colombianos y **organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana**, en orden a apoyar la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país.

ARTÍCULO 3o. NATURALEZA. La Registraduría Nacional del Estado Civil es un órgano de creación Constitucional, que de conformidad con el artículo 120 de la Constitución Política forma parte integrante de la Organización Electoral, el cual contribuye, conjuntamente con las demás autoridades competentes, **a la organización de las elecciones** y los mecanismos de participación ciudadana, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas y el registro civil, en los términos y condiciones que señala la ley y el presente decreto.

ARTÍCULO 4o. MISIÓN DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Es misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, **garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales**, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades, así como promover y garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas.” (Negrillas del suscrito).



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

#### **IV. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**

De conformidad con el artículo 86 de la Carta Política y 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y particulares, que haya violado, viole o amenace derechos fundamentales, en razón a que la misma fue concebida para solucionar aquellas situaciones de hecho que impliquen la amenaza o vulneración de un derecho fundamental.

Es decir, la solicitud de amparo sólo procede en aquellos eventos en los cuales el sistema jurídico no ha concebido ningún otro mecanismo de defensa judicial que pueda ser invocado frente a las autoridades judiciales para proteger el derecho. No obstante, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que la acción de tutela contra providencias judiciales sólo es procedente ante el eventual desconocimiento de derechos fundamentales.

Así, la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>2</sup> determinó cuales eran los criterios de procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 de la Constitución Política y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características, por lo que en cada caso deberá probarse la vulneración y en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

En ese sentido, la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia<sup>3</sup> a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela.

Por tanto, en los primeros se debe verificar que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: **i)** que no se trate de tutela contra tutela; **ii)** inmediatez; **iii)** subsidiariedad, es decir, el agotamiento de los mecanismos judiciales, ordinarios y extraordinarios de defensa, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

<sup>2</sup> Sentencia de 8 de junio de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño- Referencia expediente D-5428.

<sup>3</sup> Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Los segundos *-requisitos específicos-*, aluden a los yerros judiciales que se advierten en la decisión judicial y tornan inexorable la intervención del juez de tutela. Esos fueron denominados “*causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales*”, y se explicaron en los siguientes términos:

*“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

*g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

*h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*

*i. Violación directa de la Constitución”*

Cumplidos esos parámetros, corresponderá al juez constitucional estudiar los argumentos expuestos en la acción de tutela y de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

En ese orden, resulta pertinente advertir que la demanda de tutela no puede ser considerada como una tercera instancia que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

## V. CONSIDERACIONES FRENTE A LOS HECHOS DE TUTELA

De los hechos narrados en la acción de tutela y la notificación hecha por su despacho, me permito indicar que la Sede Central de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no tiene competencia para pronunciarse sobre lo pretendido por la tutelante, pues la providencia que motivó la presente solicitud de amparo constitucional fue proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, *-juez natural de la causa-*, dentro de su autonomía e independencia judicial y en ejercicio de sus competencias.

En relación con el objeto, naturaleza y misión de la RNEC, a continuación, se referirá el marco normativo que regula el funcionamiento de esta Entidad en lo electoral:

El artículo 2 de la Constitución Política Colombiana fijó como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida política y administrativa.

Además, el artículo 120 de la Constitución Política consagra que la RNEC tiene a su cargo, la organización de las elecciones y su dirección.

Por su parte el artículo 26 del Decreto 2241 de 1986 – Código Electoral, señala:

*“ARTÍCULO 26. El Registrador Nacional del Estado Civil tendrá las siguientes funciones:(...) 1. Organizar y vigilar el proceso electoral.”*

El Artículo 5° del Decreto 1010 de 2000, establece como funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil:

*“ARTÍCULO 5o. FUNCIONES. Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:*

*(...) 10. Proteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos, actuando con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás.*

*11. Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales.*



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

12. Llevar el Censo Nacional Electoral.

13. Asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen

26. Las demás que le asigne la Constitución Política y las disposiciones legales vigentes.”  
(...)

Así las cosas, lo pretendido con la presente tutela es dejar sin efectos una decisión judicial que, a todas luces la Registraduría Nacional del Estado Civil, no tiene competencia para pronunciarse sobre la misma, pues del recuento normativo realizado en líneas anteriores no se desprende que el ordenamiento jurídico le haya otorgado a esta Entidad ninguna facultad para ello.

En efecto lo que discute la accionante en el presente trámite tutelar, es que la corporación accionada vulneró sus derechos fundamentales por cuanto al momento de decidir el asunto puesto a su conocimiento, se declaró la nulidad del acto de elección de la señora Constanza Isabel Ramírez Acevedo, como alcaldesa del municipio de Duitama – Boyacá para el periodo constitucional 2020-2023, sin embargo, no precisó con claridad sobre los reparos contra la sentencia que puso fin al medio de control de nulidad electoral.

En ese orden, la protección de los derechos fundamentales alegados por la ciudadana mediante esta acción de tutela no está en cabeza de esta Entidad, sino que le corresponde a los Honorables Magistrados del presente asunto por mandato de la Constitución y la ley, una vez examinados los supuestos de hecho que configuren o no una vulneración.

Por lo anterior, el escenario donde fueron valoradas las anteriores circunstancias es eminentemente jurisdiccional, cuya función, se reitera, es ajena a las competencias de la Entidad. Por ello la RNEC, no es la llamada a proteger los derechos señalados por la accionante, toda vez que no fungió como juez natural de la causa dentro del proceso señalado en el que se profirió la decisión cuestionada.

Luego entonces, resulta claro, que los reparos de la tutelante están dirigidos contra la actuación de la autoridad judicial que en uso de su autonomía judicial, decidió el medio de control de nulidad electoral 2019-00596-00, situación que configura una **falta de**



## REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

**legitimación en la causa por pasiva**<sup>4</sup>, por parte de esta Entidad ya que no existe conexión entre la situación fáctica que dio origen a la presente solicitud de amparo constitucional y las competencias otorgadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En conclusión, se debe desvincular a esta Entidad del presente amparo constitucional por no ser un sujeto procesal que pueda brindar la protección requerida por la ciudadana, además que dentro de sus funciones no se encuentran las requeridas para satisfacer lo pretendido.

### VI. PETICIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, de manera respetuosa solicito a su Despacho declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil y ordenar **DESVINCULAR** a la Entidad de la presente acción constitucional por cuanto no tiene competencia para injerir en la decisión proferida por los Honorables Consejeros de la corporación accionada.

Atentamente,

**LUIS**

**FRANCISCO**

**GAITAN**

**PUENTES**

**LUIS FRANCISCO GAITÁN PUENTES**

Jefe Oficina Jurídica

Firmado  
digitalmente por  
LUIS FRANCISCO  
GAITAN PUENTES  
Fecha: 2021.07.27  
17:28:30 -05'00'

**Elaborado por:** Luis Albeiro Rativa Atará

**Revisado por:** Yenny Esperanza Melgarejo Martín

**Fecha de elaboración:** 27-07-2021

<sup>4</sup> “*Existen dos clases de falta de legitimación: la de hecho y el material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda*”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 27 de marzo de 2014. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Radicación Número: 25000-23- 26-000-1999-00802-01