



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “D”**

**MAGISTRADO PONENTE: ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C. veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

**ACCIÓN DE TUTELA**

<b>Expediente</b>	A. T. No. 250002342000 <b>2017-05487-00</b>
<b>Accionantes:</b>	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO Y PARTIDO ALIANZA VERDE
<b>Accionado:</b>	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
<b>Tema:</b>	Expedición formulario E-6/Inscripción de candidatos en coalición.

---

**ASUNTO**

Procede la Sala a decidir la acción de tutela interpuesta por los representantes legales de los partidos políticos Polo Democrático Alternativo y Alianza Verde contra la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, con el fin de obtener la protección de los derechos constitucionales fundamentales a elegir y ser elegido y petición.

**HECHOS**

Señalaron los siguientes: el 23 de octubre de 2017, elevaron petición ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, en adelante RNEC, con el fin de que se expidiera el formulario electoral E6 para inscribir candidatos por coalición a Senado y Cámara de Representantes, para el período 2018 – 2022, de conformidad con el artículo 262 de la Constitución Política, el cual, fue modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo No. 2 de 2015, que señala que “(...) *los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas*” (fl. 2); los partidos políticos Alianza Verde y Polo Democrático Alternativo pueden presentar listas de candidatos en coalición para

corporaciones públicas, siempre que hayan obtenido una votación que no supere el 15% de los votos válidos en la respectiva circunscripción, y que para el sub examine los cumplen, toda vez que *“NO superaron el tope establecido de votos válidos en el Senado de la República, ni en ninguno de las circunscripciones de Cámara de Representantes, con la excepción de Bogotá D.C.”* (fl. 2).

Indicaron, que respecto a la posibilidad de presentar listas de oandidatos en coalición a corporaciones públicas, el Consejo Nacional Electoral en el concepto No. 4998 – 16 de 29 de noviembre de 2016 señaló que *“(…) En la actualidad, la inexistencia de dicha ley dificulta la aplicación del precepto constitucional en estudio, lo que no puede considerarse óbice para su cumplimiento”* (fl. 2); el 30 de octubre de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil dio respuesta a la petición que elevó la parte demandante, en el sentido de manifestar, por un lado, que la aplicación del artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015 sobre la inscripción de candidatos en coalición *“en concepto de la Registraduría requiere de una ley estatutaria que reglamente la materia”* (fl. 3) y, por otro, que en relación con su petición específica de expedir el formulario E-6, es menester señalar que a pesar de no contar con la regulación necesaria en la materia, desde la RNEC, en la actualidad, se está trabajando en el diseño del mismo; la parte demandada no resolvió de fondo la solicitud presentada, pues no expidió el formulario electoral aludido y no indicó una fecha cierta sobre su expedición.

## PRETENSIONES

*“1.- Solicitamos señor Magistrado que se tutelen nuestros derechos políticos fundamentales lesionados por la Registraduría Nacional del Estado Civil y en consecuencia se ordene a dicha entidad y a las Registradurías del nivel descentralizado a expedir y suministrar los formularios E-6 o su equivalente, de manera inmediata para que los accionantes podamos proceder a inscribir candidatos en coalición dentro de los términos previstos para tal fin”.*

## TRÁMITE DE LA TUTELA

La presente acción fue recibida el 8 de noviembre de 2017 (fl. 32); mediante providencia del 10 de noviembre del mismo año, visible a folios 33 a 36 del expediente, este Despacho Judicial avocó conocimiento y negó la medida provisional. Las partes fueron debidamente notificadas el 14 de noviembre del año que avanza, como consta a folios 37 y 38 del plenario.

**Contestaciones de la tutela.**

**REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.** La Jefe de la Oficina Jurídica (E) contestó (fls. 49-55 vto.) manifestando que la entidad ha adelantado todas las gestiones administrativas desde su competencia constitucional y legal ante el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos, para que a través del Ministerio del Interior se realicen las gestiones necesarias para la promulgación de la regulación, principalmente a través de los Oficios Nos. 051637 de 25 de octubre y 053240 de 3 de noviembre de 2017, no obstante, a la fecha no se conocen las labores realizadas al respecto; no puede elaborar y poner en conocimiento un formulario E-6 que no respete los mandatos constitucionales y legales; mediante Oficio No. 051983 de 27 de octubre de 2017 dio respuesta a la petición que elevó la parte actora, la cual, fue atendida de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo requerido, en el sentido de indicarle que no era posible expedir el formulario E-6, pues no se cuenta con la regulación necesaria en la materia, sin embargo, la entidad está trabajando en el diseño de éste, siendo imposible determinar una fecha exacta para la entrega del formulario requerido, debido a que excede de la competencia y conocimiento de la RNEC.

Agregó, que los artículos que pretende desarrollar los derechos políticos como es el caso del artículo 263 de la Constitución Política (sic), no son necesariamente de aplicación inmediata e inclusive siéndolo, se deben seguir las reglas estrictamente establecidas por el constituyente derivado, en mayor medida que cuando la modificación traída por el Acto Legislativo 2 de 2015, dispuso expresamente la necesidad que una ley lo reglamente integralmente, la cual no puede ser otra que una ley estatutaria debido a que se involucra el derecho fundamental a la participación mediante la posibilidad de "*Elegir y ser elegido*", de ahí, que bajo el principio de legalidad la RNEC no puede hacer más de lo que la Constitución Política y la ley le ordenen.

Por lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, toda vez que ha cumplido con las funciones constitucionales y legales que se le han encomendado, desplegando todas las actuaciones para la realización del evento electoral.

## CONSIDERACIONES:

### 1. Problema Jurídico.

¿Es pertinente amparar los derechos invocados por la parte demandante, que considera vulnerados por la Registraduría Nacional del Estado Civil al negarse a expedir el formulario E-6, para inscribir candidatos por coalición a Senado y Cámara de Representantes, para el período 2018-2022, con el argumento de que el artículo 262 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 02 de 2015, no cuenta con la regulación necesaria sobre la materia?

**2. Procedencia de la acción de tutela.** La Acción de tutela es un mecanismo constitucional por medio del cual toda persona puede reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991.

### 3. Los derechos fundamentales invocados.

**3.1. Los derechos políticos.** Son instrumentos con los que cuentan los ciudadanos para incidir sobre la estructura y el proceso político de los cuales hacen parte. Son potestades que surgen en razón de su calidad de ciudadanos.<sup>1</sup>

Sobre el particular, el máximo Tribunal Constitucional en sentencia T-066 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, señaló:

(...)

*En este orden de ideas, los derechos políticos constituyen garantías indispensables para la efectividad de la democracia constitucional, pues sólo si aquellos son eficaces es posible concretar y materializar esta fórmula política. Dicho en otros términos, aunque existen múltiples y disímiles conceptos de democracia, sí es uniforme aceptar que ésta es empírica y normativamente cierta si: i) el régimen constitucional asegura que los ciudadanos, directamente o por intermedio de sus representantes, se gobiernan a sí mismos y gozan de recursos, derechos e instituciones para hacerlo, ii) los gobernados pueden ejercer control político o judicial de los*

<sup>1</sup> Ver sentencia T-066 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

actos de los gobernantes, iii) el sistema garantiza pluralismo, equilibrio de poderes y tolerancia por la diferencia y, iv) los ciudadanos tienen derecho a expresar libremente sus ideas en la contienda electoral y la vida política de la sociedad, sin peligro a represalias<sup>2</sup>:

Ahora bien, sobre la importancia que tiene la participación ciudadana como manifestación de los derechos políticos, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup> y 6º de la Carta Democrática Interamericana<sup>4</sup>, la Corte Interamericana ha advertido que si bien es cierto no hay un sistema o modalidad específica para garantizarla, los Estados pueden regular amplias y diversas actividades para hacerlos efectivos; dentro de los cuales, se incluye, incluso, restricciones de los derechos políticos de los elegidos. (...)

De otra parte, dada la importancia de los derechos políticos para la democracia y los derechos subjetivos de los ciudadanos, en varias ocasiones la Corte Constitucional ha reconocido su carácter fundamental. Desde el inicio de la jurisprudencia de esta Corporación, se ha resaltado la naturaleza de fundamental de los derechos políticos. Por ejemplo, la **sentencia T-469 de 1992**, señaló que: "el derecho político es un derecho fundamental en una democracia representativa".

Así mismo, la **sentencia T-045 de 1993**, que en esa ocasión se ocupó del derecho a la representación, precisó que los derechos políticos son fundamentales, así:

"Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de "elegir y ser elegido", hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo." (Negrilla propia).

Además, la adopción de tratados internacionales que consignan derechos políticos, se ha confirmado el carácter de fundamental de tales prerrogativas. Así se expuso en la **sentencia T-050 de 2002**:

"Por lo expuesto es claro para la Sala que la esencia misma de nuestro sistema democrático se encuentra en el ejercicio libre de los derechos políticos consagrados en la Constitución, así como en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país ( artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y cuya naturaleza de **Derechos Fundamentales** ha sido reconocida ampliamente en la jurisprudencia de esta Corte" (negrilla del texto original).

<sup>2</sup> En cuanto a los significados, condiciones y "mínimos" de la democracia, se consultó: Del Águila, Rafael. 2009. *Manual de Ciencia Política*. Sexta Edición. Editorial Trotta.

<sup>3</sup> Artículo 23 del Pacto de San José:

"Derechos Políticos// 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: // a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos"...

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal".

<sup>4</sup> Artículo 6: "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia".

En el mismo sentido, la **sentencia T-1337 de 2001**, sostuvo:

*"La Corte ha sostenido que los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela<sup>5</sup>, especialmente porque "los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo"*

Más recientemente, la Corte Constitucional, en **sentencia C-329 de 2003**, reiteró la ius fundamentalidad de los derechos políticos de participación, así:

*"La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa<sup>6</sup>. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos." (Subrayado de la Sala)*

Por lo tanto, los derechos políticos como mecanismos que dan efectividad a la democracia y que encuentran una de sus manifestaciones más importantes a través de la participación ciudadana, han sido considerados por la jurisprudencia constitucional como verdaderos derechos fundamentales, cuya protección puede ser solicitada a través del mecanismo de la acción de tutela.

**3.2. Del derecho a elegir y ser elegido.** El artículo 40 de la Constitución Política señala que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que para hacerse efectivo, este puede manifestarse de diferentes maneras, entre los que se encuentra el poder elegir y ser elegido.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-232 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub manifestó:

*"(...) El derecho a elegir y ser elegido es, un derecho de doble vía, en el entendido de que se permite al ciudadano concurrir activamente a ejercer su derecho al voto o, también, a postular su nombre para que sea elegido a través de este mecanismo. Para la Corte Constitucional, la primera connotación es sinónimo de la libertad individual para acceder a los medios*

---

<sup>5</sup> La sentencia T 1337 de 2001 hace la siguiente cita: "Especialmente las sentencias T-439 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-45 de 1993 M.P. Jaime SanIn Greiffenstein."

<sup>6</sup> La sentencia citada hace la siguiente nota: "Al respecto, ver entre otras, las Sentencias C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1338 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger (E) y C-393 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. M. Manuel José Cepeda Espinosa."

*logísticos necesarios e informativos para participar efectivamente en la elección de los gobernantes, en una doble dimensión de derecho-función. En el mismo sentido, la segunda característica, que podríamos llamar pasiva, consiste en el derecho que se tiene a ser elegido como representante de los votantes en un cargo determinado (...)*”.

**3.3. El Derecho de petición.** La Constitución Política en su artículo 23 consagra el derecho de petición como un derecho fundamental en virtud del cual los ciudadanos tienen la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, y a obtener de ellas respuesta oportuna y completa.

La Ley 1755 de 30 de junio de 20157 estableció el término de 15 días para resolver las peticiones (Artículo 1º), así: *“... toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción y un término de diez (10) días para resolver las peticiones de documentos y de información.”*

Respecto al derecho fundamental de petición, la H. Corte Constitucional ha sostenido:

*“(...) 1. Derecho de petición*

*La Corte se ha pronunciado en torno de la obligación de la administración de dar una respuesta pronta y de fondo a las peticiones a ella formuladas, destacando el carácter fundamental del derecho de petición. En este sentido esta Corporación ha precisado el alcance del ejercicio y del contenido de este derecho fundamental en los siguientes términos:*

*“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible ; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares ; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x)*

7 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”<sup>8</sup>

#### 4. Del procedimiento para inscribir candidatos de coalición.

El Acto Legislativo 02 de 2015 modificó el artículo 262 de la Constitución y dispuso frente a la inscripción de candidatos para la participación en procesos de elección popular lo siguiente:

**“ARTÍCULO 262.** <Artículo modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo 2 de 2015, anteriormente era el artículo 263. El nuevo texto es el siguiente:> Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

*La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.*

(...)

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, la Ley Estatutaria 1475 de 2011<sup>9</sup> regula en sus artículos 29 a 33, la inscripción de candidatos de coalición para cargos uninominales, las condiciones o aspectos que debe cumplir la coalición antes de inscribir el candidato, los periodos de inscripción, la modificación de las inscripciones, la aceptación o rechazo de esas inscripciones, los recursos contra tal decisión y la divulgación de las inscripciones aceptadas. Veamos:

<sup>8</sup> Ver sentencia T-952 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras.

<sup>9</sup> “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.

**“ARTÍCULO 29. CANDIDATOS DE COALICIÓN.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

**PARÁGRAFO 1o.** Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

**PARÁGRAFO 2o.** La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

**PARÁGRAFO 3o.** En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.

**ARTÍCULO 30. PERIODOS DE INSCRIPCIÓN.** *El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.*

*En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.*

*La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.*

**PARÁGRAFO.** *En los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente.*

**ARTÍCULO 31. MODIFICACIÓN DE LAS INSCRIPCIONES.** *La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.*

*Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permite la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido se computarán a favor del inscrito en su reemplazo.*

*La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción. La renuncia a la candidatura deberá presentarla el renunciante directamente o por conducto de los inscriptores, ante el funcionario electoral correspondiente.*

**ARTÍCULO 32. ACEPTACIÓN O RECHAZO DE INSCRIPCIONES.** *La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente.*

*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.*

**ARTÍCULO 33. DIVULGACIÓN.** *Dentro de los dos (2) días calendario siguientes al vencimiento del término para la modificación de la inscripción de listas y candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral publicarán en un lugar visible de sus dependencias y en su página en Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.*

*Dentro del mismo término las remitirá a los organismos competentes para certificar sobre las causales de inhabilidad a fin de que informen al Consejo Nacional Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recibo, acerca de la existencia de candidatos inhabilitados, en especial las remitirá a la Procuraduría General de la Nación para que previa verificación en la base de sanciones e inhabilidades de que trata el artículo 174 del Código Disciplinario Único, publique en su página web el listado de candidatos que registren inhabilidades”.*

Pone de presente la Sala, que la Corte Constitucional mediante sentencia C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, revisó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por lo que declaró condicionalmente exequible el parágrafo 3 del artículo 29, bajo el entendido que el régimen de inhabilidades para los servidores públicos de elección popular no será superior al establecido para los congresistas en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política; respecto al artículo 30 declaró la exequibilidad de esa disposición, salvo el texto del inciso 3 del proyecto de ley que es inexecutable<sup>10</sup>; por último, los artículos 31, 32 y 33 fueron declarados exequibles.

De dichas normas, se desprende que se requerirá de un formulario para la inscripción del candidato, en el cual se indiquen los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política del candidato, y que previamente *“la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos: mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el*

<sup>10</sup> El inciso declarado inexecutable, señalaba que *“Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una Corporación Pública cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación”.*

*candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido” (Parágrafo 1º).*

##### **5. De los derechos fundamentales de aplicación inmediata.**

La Constitución Política en su artículo 86 señala que toda persona tendrá la acción de tutela para reclamar ante los jueces, la protección de sus derechos fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, por eso el máximo Tribunal Constitucional ha señalado unos criterios principales y otros auxiliares para determinar cuáles son esos derechos tutelables; frente a los criterios principales, se tiene que son dos: si es un derecho esencial a la persona humana, y el reconocimiento expreso que hizo el constituyente, mientras que en los criterios auxiliares se encuentran los siguientes: Tratados internacionales sobre derechos humanos, los derechos de aplicación inmediata, derechos que poseen un plus para su modificación y los derechos fundamentales por su ubicación y denominación.

En lo que tiene que ver con los derechos de aplicación inmediata y que son los que incumben para el presente asunto, el artículo 85 de la Constitución Política enumera los derechos que no requieren de previo desarrollo legislativo o de algún tipo de reglamentación legal o administrativa para su eficacia directa y que no contemplan condiciones para su ejercicio en el tiempo, de modo que son exigibles en forma directa e inmediata<sup>11</sup>, y entre los que se encuentra el artículo 40 Superior, esto es, el derecho a elegir y ser elegido.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón indicó:

*“(…)*

*Para que un derecho constitucional pueda ser considerado como fundamental, debe además ser el resultado de una aplicación directa del texto constitucional, sin que sea necesario una intermediación normativa;*

<sup>11</sup> Ver sentencia T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*debe haber una delimitación precisa de los deberes positivos o negativos a partir del sólo texto constitucional. Por lo tanto, en normas que poseen una "textura abierta", como por ejemplo las que establecen meros valores constitucionales, a partir de la cual el legislador entra a fijar el sentido del texto, no podrían presentarse la garantía de la tutela. Está claro que no puede ser fundamental un derecho cuya eficacia depende de decisiones políticas eventuales.*

*Ahora bien, la eficacia directa no se reduce a los derechos de aplicación inmediata o a los derechos humanos de la llamada primera generación. En algunos casos los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser objeto de protección especial por medio de la tutela; tal es el caso del artículo 50 sobre los derechos de los niños; los derechos consagrados en el inciso segundo del artículo 53 sobre principios mínimos fundamentales de los trabajadores; el derecho establecido en el artículo 73 sobre obtención de información contenida en documentos públicos.*

*Igualmente pueden ser objeto de tutela casos en los cuales el juez considere que una prestación del Estado consagrada como derecho económico, social o cultural, o la falta de ella, ponga en entredicho de manera directa y evidente un principio constitucional o uno o varios derechos fundamentales, de tal manera que, a partir de una interpretación global, el caso sub iudice resulte directamente protegido por la Constitución. Es importante tener en cuenta que la eficacia de las normas constitucionales no se puede determinar en abstracto; ella varía según las circunstancias propias de los hechos: una norma de aplicación inmediata (art. 85) puede tener mayor o menor eficacia dependiendo del caso en cuestión; lo mismo un valor o un principio. El juez debe encontrar, en la relación hecho-norma la decisión más razonable, no sólo desde el punto de vista jurídico sino también desde el punto de vista fáctico (...).*

De lo anterior, se puede concluir que el artículo 85 Superior catalogó el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político como de aplicación inmediata y, que por ende, no requiere de desarrollo legal para su materialización, derecho que puede hacerse efectivo, entre otras circunstancias, a través de la posibilidad de elegir y ser elegido (artículo 40 de la Constitución Política).

## **6. El caso concreto.**

La parte accionante pretende que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil expedir y, por ende, se le haga entrega del formulario electoral E-6 y así proceder a inscribir candidatos por coalición a Senado de la República y a la Cámara de Representantes, para el período 2018 - 2022, pues en el sentir de la parte actora, la no expedición del mencionado formulario conlleva a que se impida el registro de listas en coalición y se vulnere el ejercicio de la oposición y el control político, máxime si se tiene en cuenta que el Polo Democrático Alternativo es una

colectividad política que se ha declarado en oposición al Gobierno Nacional y donde el partido Alianza Verde también ha ejercido ese derecho, según se afirma en la tutela (fl. 1).

En efecto, los doctores Jaime Navarro Wolf y Álvaro Argote Muñoz, actuando en calidad de Representantes Legales de los partidos Alianza Verde y Polo Democrático Alternativo, presentaron el 23 de octubre de 2017, una petición ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los siguientes términos (fls. 18-20):

*(...)*

*Que, con anterioridad al inicio de inscripción de candidatos a Congreso de la República, establecido en el artículo 30 de la Ley 1475 de 2011 y la Resolución No. 2201 del 04 de Marzo de 2017, que establece el calendario para (sic) electoral para las elecciones a Congreso de la República de 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil expida el formulario E-6 para inscribir CANDIDATOS POR COALICIÓN A SENADO Y A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, período 2018-2022, y lo ponga a disposición de todos los interesados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 262 de la Constitución Política, modificado por el artículo 20 del acto legislativo 2 de 2015.*

*Nuestra decisión es inscribir listas de coalición en ambas corporaciones para las próximas elecciones.*

*(...).*

El Registrador Delegado en lo Electoral dio respuesta a la anterior solicitud mediante Oficio No. 051983 de 27 de octubre de 2017, de la siguiente manera (fls. 21-22):

*(...)*

*Cordial Saludo. En atención a su petición, recibida en este despacho el veinticuatro (24) de octubre de 2017, por la cual solicitan la expedición del Formulario E-6 para la inscripción de candidaturas al Senado de la República y a la Cámara de Representantes por coalición de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la modificación del artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015 al artículo 262 de la Constitución Política (...), me permito contestar lo siguiente:*

*Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de inscripción de listas de candidatos en coalición por parte de "Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción (...)" en concepto de la Registraduría Nacional del Estado Civil (...), requiere de una ley estatutaria que reglamente la materia, tal y como dispone la disposición adicionada al artículo 262 de la CPC "La ley*

regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes" (Subrayado del texto original).

A pesar de conocer el Concepto No. 4998 – 16 del veintinueve (29) de noviembre de 2016 del Consejo Nacional Electoral, donde se podría concluir que la ausencia de regulación no sería óbice para su cumplimiento, desde la RNEC se considera necesaria la regulación que efectivice este postulado constitucional, contemplado como una garantía para los partidos minoritarios, en razón a que al momento de verificación de requisitos formales de la inscripción de candidatos a cargo de la RNEC (artículo 32 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011) debe tenerse claridad sobre varios aspectos de estas coaliciones, como ocurre en el caso de cargos uninominales, plenamente reglado en el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 (por ejemplo: la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación de los candidatos, los sistemas de publicidad y auditoría interna, entre otros.

Por este motivo, se han realizado reuniones (el veintiuno (21) de febrero de 2017 en el Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos) e intercambiado comunicaciones entre la RNEC y el Ministerio del Interior en relación con los mínimos que debería contener la regulación que materialice este precepto constitucional, al respecto me permito remitir una copia del Oficio No. 051637 del veinticinco (25) de octubre de 2017, dirigidos al Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, donde se solicita que se remitan los progresos en dicha regulación, proponemos algunos contenidos que debería abarcar la mencionada norma y requerimos que se avance en su promulgación, en aras de contar con la regulación con antelación al período de inscripción de candidaturas para elecciones de Congreso de la República a celebrarse en 2018, toda vez que a la fecha no conocemos las gestiones realizadas al respecto.

En relación con su petición específica de expedir el formulario E-6 especial para esta nueva posibilidad, es menester señalar que a pesar de no contar con la regulación necesaria en la materia, desde la RNEC, en la actualidad, se está trabajando en el diseño del mismo".

Eso quiere decir, que la Registraduría Nacional del Estado Civil, se negó a expedir el formulario E-6 a favor de la parte actora porque de acuerdo con el artículo 262 de la Constitución Política, que fue modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, se requiere de una ley estatutaria que regule la materia, a efectos de determinar, por ejemplo, el mecanismo mediante el cual se efectúe la designación de los candidatos, los sistemas de publicidad y auditoría interna y la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, entre otros. Además, otra de las razones para negarse a expedir el aludido formulario es que la RNEC está trabajando sobre el asunto, para lo cual, allegó al plenario copia del Oficio No. 051637 de 24 de octubre de 2017, visible a folios 23 a 27, donde la Registraduría

Nacional del Estado Civil eleva una consulta al Viceministerio para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, para que le informen los avances de la reglamentación legal para dar aplicación al artículo 262 Superior.

En ese orden de ideas, advierte la Sala que si bien el artículo 262 Superior, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015, señaló que la ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, **la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas**, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes y, por ende, la ausencia de regulación sobre la materia dificultaría la aplicación del precepto constitucional citado, lo cierto es que dicha circunstancia no puede ser óbice para que se dé estricto cumplimiento a ese mandato constitucional.

Conclusión a la que se arriba, en aplicación del criterio auxiliar que ha utilizado el máximo Tribunal Constitucional para definir qué derechos son dables de amparar por vía de la acción de tutela, y que tiene que ver más exactamente con los derechos de aplicación inmediata de que trata el artículo 85 de la Constitución Política, entre los que se encuentra el artículo 40 Superior, que consagra el derecho que tiene toda persona a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político mediante la posibilidad de *"Elegir y ser elegido"*, lo que quiere decir que la aplicación del derecho se hace de manera inmediata, sin que sea necesaria una intermediación normativa, como lo pretende señalar la Registraduría Nacional del Estado Civil para negarse a expedir y suministrar el formulario que solicita la parte actora.

Nótese, que la parte actora con base en el artículo 262 Superior solicita a la Registraduría Nacional del Estado Civil se le expida el aludido formulario, y si bien en principio este artículo no estaría cobijado como aquellos de aplicación inmediata (artículo 85 C. Pol.), lo cierto es que la Sala haciendo una interpretación sistemática de las normas citadas llega a la conclusión que los apartes del artículo 262 de la Constitución Política guarda una inescindible relación con el contenido esencial del artículo 40, pues allí se hace mención, entre otros asuntos, a la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, lo que deriva en una expresión del derecho a la participación política mediante la posibilidad de *"Elegir y ser elegido"*.

Es de resaltar, que sobre la inscripción de candidatos en coalición a corporaciones públicas, el Consejo Nacional Electoral a través de Concepto No. 4998-16 de 29 de noviembre de 2016, M.P. Armando Novoa García señaló:

(...)

*Por último, se advierte que el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015 establece la necesidad de una ley que tenga por objeto, entre otros, el de regular "la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas". En la actualidad, la inexistencia de dicha ley dificulta la aplicación del precepto constitucional en estudio, lo que no puede considerarse óbice para su cumplimiento.*

(...)"<sup>12</sup>.

Así las cosas, para esta Subsección resulta desproporcionado y no es razón suficiente que la entidad demandada se niegue a expedir el formulario correspondiente a la parte demandante previsto en el inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que señala que en el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos y que se infiere debe ser expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, bajo el argumento que no existe desarrollo legal sobre la materia, pues ello va en contravía del principio de la Supremacía Constitucional y el derecho a la participación política de "Elegir y ser elegido" de la parte actora, toda vez que el formulario es necesario para la inscripción solicitada, con el fin de evitar la vulneración de los derechos invocados en la tutela.

En consecuencia, habrá de ampararse el derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político de la parte accionante y, se ordenará, lo pertinente.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

---

<sup>12</sup> Es de anotar, que el aludido concepto no reposa en el expediente, sin embargo, tanto la parte demandante como demandada lo citaron como referencia, como se observa a folios 2, 21 y 25.

**FALLA:**

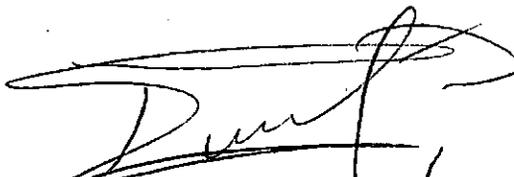
**PRIMERO. AMPARAR** el derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político de la parte tutelante.

**SEGUNDO. ORDENAR** al doctor Jaime Hernando Suárez Bayona, en calidad de Registrador Delegado en lo Electoral, o a quien haga sus veces, que dentro del término de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a expedir y a hacer entrega a la parte demandante del formulario correspondiente, con el fin de que procedan a inscribir los candidatos por coalición a Senado de la República y Cámara de Representantes, para el período 2018 a 2022, dentro de los términos previstos para tal fin.

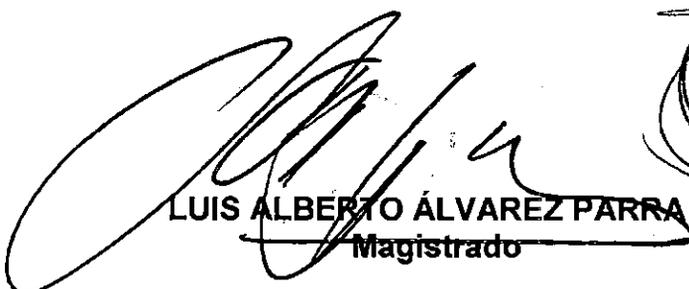
**TERCERO.** Si el presente fallo no fuere impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remítase el expediente al día siguiente a la Honorable Corte Constitucional para su **EVENTUAL REVISIÓN** (Decreto 2591 de 1991 artículo 31).

**CUARTO. Notifíquese** esta providencia en la forma y términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Aprobado según Acta de la fecha.



**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
Magistrado



**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado



**CERVELLÓN PADILLA LINARES**  
Magistrado

ISP/Gacs