

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN TRÁMITE DE ANULACIÓN DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS DE CIUDADANÍA-Decisión acató precedente constitucional sobre vinculación de personas interesadas

ACTO DE INSCRIPCION EN REGISTRO PUBLICO-Entendimiento de notificación el día de la anotación

(...), la anotación en el registro público puede ser considerada como notificación del acto, siempre y cuando se asegure la vinculación de las personas interesadas dentro del proceso administrativo que culmina con el acto objeto de registro.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES DE ALTAS CORPORACIONES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad son más estrictos

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

RESIDENCIA ELECTORAL-Concepto

DERECHO DE PARTICIPACION EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Residentes en el municipio

TRASHUMANCIA ELECTORAL-Concepto/TRASHUMANCIA ELECTORAL-Elementos del tipo penal

ACTO DE REGISTRO-Oportunidad de conocer por interesados previa a la anotación de actuación que culmina con inscripción

REGISTRO PUBLICO-Acto de inscripción se entiende notificado el día de la anotación/INSCRIPCION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Entendimiento de notificación

(...) en los casos en los que el acto de inscripción ha sido precedido de una actuación administrativa, la anotación en el registro público puede ser considerada como notificación del acto, siempre y cuando se asegure la vinculación de las personas interesadas dentro del proceso administrativo que culmina con el acto objeto de registro.

ACTO DE INSCRIPCIÓN EN REGISTRO PÚBLICO-Consecuencia de actuación donde han debido ser citadas personas afectadas/ACTO DE INSCRIPCIÓN EN REGISTRO PÚBLICO-Omisión de citación de personas interesadas en la actuación

(...) en los asuntos en los que no se lleve a cabo una actuación administrativa previa, el acto de inscripción no puede entenderse como una notificación personal, por lo que, de cualquier manera, constituye una carga para la administración informar, mediante la comunicación de la inscripción, a todos los que en el mismo registro figuren como interesados.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia SU-295 de 2023

Referencia: Expediente T-9.130.821.

Acción de tutela instaurada por César Hernando Rodríguez Ramos en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos de 15 de julio y 20 de septiembre de 2022, proferidos en primera y segunda instancia por las Secciones Tercera y Segunda del Consejo de Estado, respectivamente, que no accedieron al amparo que promovió el señor César Hernando Rodríguez Ramos en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Con el objetivo de estudiar la solicitud de amparo formulada, en la sección primera de esta sentencia, la Sala Plena mencionará los antecedentes del caso. En la sección segunda, planteará el problema jurídico y la metodología de la decisión. Seguidamente, abordará el estudio de la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. Luego, realizará una caracterización del defecto endilgado, esto es, el desconocimiento del precedente. Con base en lo anterior, resolverá el caso concreto, para lo cual estudiará la procedencia de la acción y, si hubiere lugar a ello, analizará la presunta vulneración de los derechos que se reclaman.

### I. Antecedentes

#### Hechos

1. El señor César Hernando Rodríguez Ramos presentó acción de tutela contra la Sección Quinta del Consejo de Estado al considerar que con la decisión del 15 de diciembre de 2021 dictada en el marco de un proceso de nulidad, esa corporación vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a elegir y ser elegido, y de acceso a la administración de justicia. Lo anterior, debido a que incurrió en desconocimiento del precedente<sup>1</sup>.

## El proceso de nulidad contra actos administrativos de carácter general

1. El 22 de junio de 2021, el accionante instauró demanda de nulidad contra el Consejo Nacional Electoral con el propósito de obtener la anulación de cinco resoluciones de carácter general que regulan el trámite de cancelación de la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia, las cuales precisan que la notificación de la decisión que se adopte en dicho procedimiento se realizará mediante la anotación en el registro correspondiente<sup>2</sup>. A continuación, se relacionan los actos administrativos demandados junto con el contenido objetado por el demandante:

### RESOLUCIÓN

#### DISPOSICIÓN SOBRE NOTIFICACIONES

Resolución N° 215 del 22 de marzo de 2007, “por medio de la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de inscripción de cédulas”

“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. DECISIÓN. El Magistrado Sustanciador, con base en las pruebas recaudadas por la comisión instructora, radicará dentro de los quince días (15) siguientes el proyecto de resolución motivada por medio de la cual el Consejo Nacional Electoral decide dejar o no sin efecto las inscripciones de cédulas de ciudadanía objeto de investigación administrativa. Si se dejare sin efecto la inscripción de cédulas en un municipio por vulneración de la exigencia establecida en el artículo 316 superior, éstas se incorporarán al censo electoral del municipio de su residencia si ésta se hubiere acreditado en el proceso; o donde el ciudadano afectado sufragó en las últimas elecciones, siempre y cuando fuere diferente del municipio en cuyo censo electoral haya sido dejada sin efecto la correspondiente inscripción. La resolución se notificará de conformidad con el inciso 4° del artículo 44 del C.C.A. y en todos los eventos, el Registrador Municipal fijará en lugar público de su despacho copia de la parte resolutive por el término de cinco (5) días”.

Resolución N° 597 del 12 de julio de 2011, “por la cual se modifica el artículo 8° de la Resolución 215 de 2007”

“Artículo primero. Modifíquese el artículo octavo de la resolución 215 de 2007, el cual quedará así: “Artículo octavo. Aviso y conformación de la Comisión Escrutadora. El Magistrado sustanciador en el auto que admite la petición ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción. Igualmente, podrá conformar una comisión instructora integrada por asesores y/o servidores públicos vinculados a la Organización Electoral, la que tendrá un coordinador”.

Resolución N° 300 del 5 de marzo de 2015, “por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de inscripción de cédulas”

“ARTÍCULO UNDÉCIMO. DECISIÓN Y NOTIFICACIÓN. Las cédulas que se dejaren sin efecto como consecuencia del procedimiento aquí previsto se incorporarán al censo electoral del distrito o municipio donde su titular sufragó en la elección anterior. La resolución se notificará de conformidad con el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011. En todos los eventos el registrador distrital o municipal fijará en lugar público de su despacho copia de la parte resolutive por el término de cinco (5) días calendario. El declarado trashumante no podrá volver a inscribir su cédula de ciudadanía para el mismo proceso electoral en el lugar del cual fue excluida como consecuencia del procedimiento aquí previsto”.

Resolución N° 333 del 16 de marzo de 2015, “por la cual se establece el procedimiento breve y sumario orientado a dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas”

“ARTÍCULO UNDÉCIMO. DECISIÓN Y NOTIFICACIÓN. La inscripción de cédulas que se dejare sin efecto como consecuencia del procedimiento aquí previsto se incorporará al censo electoral del distrito o municipio donde su titular sufragó en la elección anterior. La resolución se notificará de conformidad con el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011. En todos los eventos el registrador distrital o municipal fijará en lugar público de su despacho copia de la parte resolutive por el término de cinco (5) días calendario. El declarado trashumante no podrá volver a inscribir su cédula de ciudadanía para el mismo proceso electoral en el lugar del cual fue excluida como consecuencia del procedimiento aquí previsto”.

Resolución N° 2857 del 30 de octubre de 2018, “por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía y se dictan otras disposiciones”

“ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. NOTIFICACIÓN. La resolución se notificará de conformidad con el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011. En todos los eventos el Registrador Distrital o Municipal fijará en lugar público de su despacho copia de la parte resolutive por el término de cinco (5) días calendario. También se publicará en la página Web del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debiendo sus administradores expedir constancia, que se allegará al expediente. La Registraduría Nacional del Estado Civil enviará mensajes electrónicos, en el término de la distancia, a los ciudadanos relacionados en el acto administrativo, siempre que se cuente con la información disponible para tal fin.”.

1. Para fundamentar su pretensión el demandante adujo que las resoluciones recurridas “vulneran las premisas constitucionales y legales en dos escenarios; el primero, frente a la vulneración del procedimiento legal de notificación personal de los actos administrativos de contenido particular y concreto que ponen término al proceso que declara sin efecto la inscripción de cédulas y del cual gozan los administrados y, el segundo, frente a la potestad reglamentaria por parte del Consejo Nacional Electoral para regular el proceso breve y sumario que deja sin efectos la inscripción de cédulas”3.

5. Adicionalmente, sostuvo que la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>8</sup> al estudiar una demanda de nulidad contra el inciso 2º del artículo 8 de la precitada Resolución N° 215 de 20079 (notificación por aviso de la solicitud de dejar sin efecto la inscripción), señaló expresamente que la decisión que anula una inscripción “sí debe notificarse de manera personal, de conformidad con el inciso 3º del artículo 13 de la resolución demandada, en razón de que se trata de un acto administrativo de carácter particular que finaliza un trámite administrativo y que tiene la virtualidad de afectar derechos particulares”<sup>10</sup>.

6. Con respecto a la segunda inconformidad advirtió que de acuerdo con lo previsto en los artículos 265 de la Constitución<sup>11</sup> y el inciso 3º del artículo 412 de la Ley 163 de 1994, el Consejo Nacional Electoral no tiene potestad para definir el proceso breve y sumario que regula, de manera general el trámite de cancelación de la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia<sup>13</sup>.

7. Finalmente, el demandante solicitó ante la jurisdicción contencioso-administrativa (i) la suspensión provisional de los actos administrativos demandados y que (ii) a los ciudadanos a quienes les sea anulada la inscripción de la cédula para las elecciones que se llevarán a cabo el 13 de marzo y 29 de mayo de 2022, se les notifique dicha decisión de manera personal<sup>14</sup>.

8. Pronunciamiento sobre la medida cautelar. Mediante auto del 30 de septiembre de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados con fundamento en dos supuestos: (i) la falta de vigencia de las Resoluciones N° 215 del 22 de marzo de 2007, N° 597 del 12 de julio de 2011, N° 300 de 5 de marzo de 2015 y N° 0333 del 16 de marzo de 2015 por haber sido derogadas y (ii) la ausencia de contradicción entre la Resolución 2857 de 2018 (vigente) con las disposiciones constitucionales y legales invocadas<sup>15</sup>.

Sentencia cuestionada mediante la acción de tutela

9. Mediante sentencia de única instancia del 15 de diciembre de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado negó las pretensiones del demandante. Para tal efecto, señaló que el mandato según el cual los actos administrativos definitivos deben notificarse personalmente no aplica para los trámites relacionados con la inscripción en los registros públicos, puesto que con dicha forma de notificación se materializa el principio de publicidad. A continuación, se describen los argumentos en los que se fundamentó la decisión.

10. En primer lugar, la Sección Quinta precisó que el estudio de legalidad también se realizaría respecto de los actos administrativos derogados, no solo por los efectos que pudieron producir cuando se encontraban vigentes, sino porque pese a su derogatoria seguían investidos de la presunción de legalidad por el tiempo que rigieron<sup>16</sup>. No obstante, advirtió que la Resolución N° 597 de 12 de julio de 2011 no sería objeto de análisis porque alude al aviso y conformación de la comisión instructora encargada de recaudar las pruebas de la investigación; temática que no fue censurada por la parte actora<sup>17</sup>.

11. En segundo lugar, explicó que el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) sí tiene competencia para establecer el procedimiento breve y sumario que deja sin efectos la inscripción irregular de la cédula de ciudadanía de un votante. Lo anterior, con base en: (i) el artículo 316 superior<sup>18</sup>, (ii) la Ley Estatutaria 163 de 1994 que calificó dicho trámite como célere y cuya decisión asignó al CNE<sup>19</sup> y (iii) algunas normas de menor rango como aquellas reguladoras de la residencia electoral, la presunción de la misma y las que proscriben y combaten el delito de la trashumancia<sup>20</sup>.

12. En tercer lugar, en relación con el alegato sobre la necesidad de notificación personal de la decisión que deja sin efectos la inscripción de la cédula, la Sección Quinta aludió a la jurisprudencia constitucional que analizó el inciso 4º del artículo 44 del CCA<sup>21</sup>, el cual se repitió de forma textual en la parte inicial del artículo 70 del CPACA<sup>22</sup>. En el siguiente cuadro se ilustran los pronunciamientos referidos en la providencia cuestionada<sup>23</sup>.

## CORPORACIÓN

## CONSIDERACIONES

## DECISIÓN

Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 28 de febrero de 1985 (radicado 1250). M.P. Carlos Medellín.

“(…) los actos de registro son recurribles por los interesados dentro de los términos que concede la Ley, desde la notificación respectiva, la cual ocurre precisamente con la anotación, cuya fecha debe ser conocida de manera precisa, para que haya suficiente claridad sobre ella a fin de que sea posible utilizar posteriormente las acciones legales pertinentes contra el respectivo acto administrativo.

La ley otorga a ésta el valor de una notificación, tal como lo ha hecho, en general, con las distintas formas de anotación registral, en cuanto actos públicos y publicitarios.

Por ello, exigir que éstos sean notificados personalmente, es imponer sin razón la necesidad de una doble notificación, o de ratificar la anotación, lo cual no es comprensible ni necesario como seguridad del derecho de defensa que de todos modos se halla garantizado según lo visto”.

Exequible

Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 13 de agosto de 200224. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

“ (...) la Corte estima que el inciso acusado, en la interpretación de la norma según la cual ella se refiere a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa, no vulnera la Constitución, pues el acto de inscripción en un registro público no es, como lo afirma el demandante, una simple anotación, sino la consecuencia que se sigue del acto administrativo producido dentro de una actuación administrativa a la cual han debido ser citadas todas las personas que pudieran resultar afectadas con la decisión. Por eso no puede decirse que estas personas resultan súbitamente sorprendidas con la inscripción, cuando ya no pueden objetar el acto, menos cuando justamente la finalidad del registro es la publicidad con efectos erga omnes, que hace que el acto o hecho registrado sea oponible frente a terceros.

No obstante lo anterior, debe advertirse que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto, y los términos de caducidad de los recursos que procedan no pueden empezar a contarse sino a partir del momento en que dichas personas conocieron efectivamente el acto de registro”. (se resalta).

Exequible

13. En relación con el precedente contenido en la Sentencia C-640 de 2002, la Sección Quinta precisó que resultaba aplicable al asunto objeto de controversia, en tanto el artículo 44 del CCA se repitió en forma textual en la parte inicial del artículo 70 del CPACA<sup>25</sup>.

14. Entonces, con fundamento en las providencias referidas, la Sección Quinta concluyó que no se incurrió en una violación normativa constitucional o legal cuando en las resoluciones de carácter general que regulan el trámite de cancelación de la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia no se previó que la notificación de la decisión definitiva deba ser personal<sup>26</sup>. Bajo esa perspectiva, recordó que “los artículos 13 de la Resolución 0215 de 2007, 11 de las Resoluciones 300 y 333 de 2015 y de la 2857 de 2018, luego de un procedimiento que inicia de oficio o a solicitud de parte, mediante fijación de un aviso

informativo para los ciudadanos sobre la existencia de la solicitud para dejar sin efecto la inscripción de la cédula, decreto, recaudo y período probatorio y la decisión definitiva, se impone notificar la resolución a través de la anotación en el registro público correspondiente, esto es, el censo electoral, con la posibilidad de recurrirla en vía de reposición”<sup>27</sup>.

15. A su vez, destacó que el artículo 11 de la Resolución N° 2857 de 2018<sup>28</sup>, además de invocar (i) el artículo 70 del CPACA para efectos de la notificación de la decisión, previó (ii) la fijación de la parte resolutive en lugar público, (iii) la publicación en la página web del CNE y de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la (iv) remisión de mensajes electrónicos a los ciudadanos relacionados en el acto administrativo<sup>29</sup>.

16. En cuarto lugar, añadió que en el trámite administrativo para dejar sin efectos cédulas de ciudadanía por trashumancia no es posible aplicar las formas ordinarias de notificación, por cuanto: (i) la Ley 163 de 1994 consagró un procedimiento breve y sumario; (ii) la connotación de derecho administrativo policivo de inmediato cumplimiento aconseja que resulta procedente establecer un mecanismo expedito de notificación, como aquel propio de los actos registrales; (iii) esta forma de notificación no resulta violatoria de los derechos y garantías del afectado; y (iv) dentro del trámite administrativo se instituye un aviso de comunicación a todos los interesados, desde el inicio de la actuación, por lo que desde ese mismo momento surge la carga-deber del interesado de estar pendiente de la decisión definitiva<sup>30</sup>.

17. En quinto lugar, explicó que la sentencia del 10 de septiembre de 2015 proferida por la Sección Quinta<sup>31</sup>, en la que se estudió una demanda de nulidad contra el inciso 2° del artículo 8 de la precitada Resolución N° 215 de 2007<sup>32</sup>, no es vinculante porque en dicho asunto no se estaba juzgando la legalidad de la previsión sobre la notificación de la decisión definitiva prevista en el artículo 13 de dicha resolución, sino el inciso 2° del artículo 8 relativo al acto por medio del cual se inicia el trámite administrativo. En ese sentido, resaltó que la afirmación contenida en dicha sentencia según la cual, “sí debe notificarse de manera personal, de conformidad con el inciso 3° del artículo 13 de la resolución demandada”, corresponde a un obiter dicta<sup>33</sup>.

18. Además, enfatizó en que en el fallo en mención “se incurrió en una imprecisión”<sup>34</sup>, al señalar que el artículo 13 citado contemplaba la figura de la notificación personal, cuando lo cierto es que en dicha norma la única referencia que se realiza es al artículo 44 inciso 4° del CCA, que prevé que la anotación en el respectivo registro es la manera de notificar este acto.

19. Finalmente, como consecuencia de lo anterior la Sección Quinta sostuvo que con el acto registral electoral “se cumple con el objetivo de dar publicidad a la decisión definitiva y la

eficacia de la depuración del censo de cara a las elecciones populares”<sup>35</sup>. En se sentido, negó las pretensiones de la demanda.

20. Salvamento parcial de voto. Dicha decisión contó con un salvamento parcial de voto en el que la consejera disidente<sup>36</sup> advirtió que la Sección Quinta “no prestó debida atención”<sup>37</sup> a la Sentencia C-640 de 2002, en la cual se condicionó la validez de notificar una decisión definitiva a través de la anotación en el registro, a que los interesados tengan la posibilidad real de conocer el trámite en el que se decidirá sobre sus derechos. En palabras de la magistrada:

“a la luz de las consideraciones del fallo C-640 de 2002, que condicionó la validez de notificar una decisión definitiva susceptible de registro en la anotación de éste, a que los interesados tengan la posibilidad real de conocer el trámite en el que se decidirá sobre sus derechos, el análisis que emprendió la sentencia de la que me aparto parcialmente debió ser diferente, abordando los aspectos antes señalados, frente a cada una de las 5 resoluciones demandadas, sin que resulte suficiente para cumplir con tal carga argumentativa, el hacer alusión aspectos como el deber de los electores de estar pendientes del lugar en el que deben votar o la necesidad de que el censo se depure de manera expedita para permitir las elecciones, pues tales asuntos aunque importantes, no profundizan en la obligación de las autoridades electorales de procurar de manera efectiva que los destinatarios de una decisión estrechamente relacionada con el ejercicio del derecho al voto, conozcan el trámite que los afecta, tengan la oportunidad material y no meramente formal de ejercer en éste el derecho a la defensa, y por ende, que pueda predicarse la existencia de un debido proceso antes de la decisión definitiva y no solo con posterioridad, cuando se registra y notifica mediante registro la decisión que deja sin efectos la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el censo electoral.”

La acción de tutela contra la providencia judicial dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado

21. El señor César Hernando Rodríguez Ramos presentó acción de tutela contra la Sección Quinta del Consejo de Estado al considerar que, con la decisión del 15 de diciembre de 2021, dictada en el marco del proceso de nulidad contra varias resoluciones, esa corporación vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a elegir y ser elegido y de acceso a la administración de justicia, por desconocimiento del precedente constitucional contenido en la Sentencia C-640 de 2002.

22. Es importante destacar que en el escrito de tutela el accionante advirtió que aun cuando había planteado dos inconformidades en el proceso de nulidad ante la jurisdicción

contencioso-administrativa, la solicitud de amparo se circunscribía a la forma de notificación de la decisión definitiva que se contempla en las resoluciones acusadas tratándose de la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía. En palabras del señor Rodríguez Ramos: “A pesar de los dos escenarios planteados, el escrito de tutela solo abordará el primer escenario, por cuanto es donde se vislumbra la vulneración de las garantías constitucionales”<sup>38</sup>.

23. Para fundamentar su pretensión el actor advirtió que en la Sentencia C-640 de 2002 la Corte precisó que la notificación del acto con el cual culmina una actuación administrativa mediante la inscripción en un registro público, no vulnera la Constitución. Sin embargo, advirtió que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto.

24. En ese sentido, el señor Rodríguez Ramos advirtió que la Sección Quinta del Consejo de Estado no se sometió “estrictamente”<sup>39</sup> al precedente constitucional referido, pues no tuvo en cuenta que dicha providencia aclaraba que el acto de registro de la decisión definitiva solo es admisible como forma de notificación cuando se constate la garantía previa de vinculación del investigado al proceso administrativo, además de inobservar la previsión de notificación personal a los ciudadanos afectados por el acto expedido. En palabras del accionante:

“Ahora bien, la aplicación amañada del precedente dentro de la sentencia en discusión genera dos circunstancias particulares y de alta relevancia; la primera tiene que ver con echar al tarro de la basura la garantía constitucional de notificar personalmente a los ciudadanos afectados por el acto administrativo particular y concreto que define el proceso administrativo de trashumancia, lo que se traduce en la violación del debido proceso y defensa y que degenera, sobre todo, en la privación a los colombianos del ejercicio del derecho al voto, y la segunda, tiene que ver con no aplicar como un todo el precedente, es decir, aplicarlo de manera desmembrada para justificar la modalidad de notificación por aviso, entre otras, sin tener en cuenta que el precedente aclaraba que dicha circunstancia solo era posible si existía la garantía previa de vinculación del investigado al proceso administrativo que define la trashumancia”<sup>40</sup>.

25. De otra parte, el demandante manifestó que en la providencia cuestionada la Sección Quinta decidió separarse de un pronunciamiento del 10 de septiembre de 2015<sup>41</sup>, en el que señaló que la decisión que deja sin efectos la inscripción de una cédula de ciudadanía por trashumancia sí debe notificarse personalmente<sup>42</sup>.

26. En consecuencia, mediante la acción de tutela solicitó que se ordene a la Sección Quinta

del Consejo de Estado “REVOCAR la providencia citada y en su lugar se proceda a emitir un nuevo fallo teniendo en cuenta las premisas fundamentales amparadas”<sup>43</sup>.

27. Mediante auto del 3 de junio de 2022 la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado avocó el conocimiento de la acción de tutela, corrió traslado a los magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado y vinculó al Consejo Nacional Electoral<sup>44</sup>. En el trámite se recibieron las respuestas que se relacionan en la siguiente tabla:

Consejo Nacional Electoral<sup>45</sup>

No se pronunció sobre el problema jurídico planteado por el accionante, puesto que únicamente manifestó que no vulneró los derechos fundamentales del accionante, en tanto no tiene incidencia en las decisiones tomadas por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Magistrado Luis Alberto Álvarez Parra<sup>46</sup>

Expuso que la providencia emitida el 15 de diciembre de 2021 no desconoció el precedente, por cuanto: (i) se fundamentó en la Sentencia C-640 de 2002, (ii) las resoluciones demandadas fijan un aviso informativo para los ciudadanos sobre la existencia de la solicitud para dejar sin efecto la inscripción de la cédula y (iii) el precedente jurisprudencial dictado por la Sección Quinta el 10 de septiembre de 2015 no era aplicable, pues analizaba una materia distinta relacionada con el “aviso” para informar a los ciudadanos sobre la solicitud y no respecto de la notificación de la decisión definitiva.

Decisiones de instancia

28. Primera instancia. En sentencia del 15 de julio de 2022 la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo invocado. Consideró que no se acreditó el requisito de relevancia constitucional, en tanto el asunto no involucra la vulneración de derechos fundamentales sino una discusión de naturaleza legal que ya fue definida por el juez competente. Sobre el particular, textualmente se indicó:

“A juicio de la Sala, lo anterior evidencia que el señor Rodríguez Ramos acudió a la acción de tutela con el propósito de que el juez constitucional se pronuncie respecto de la forma de

notificación de la decisión de dejar sin efectos la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía –al punto de que sustentó la demanda de tutela en el salvamento parcial de voto que de uno de los integrantes de la Sala sobre ese aspecto–, lo que no es procedente, dado que, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, el juez de tutela solo puede inmiscuirse en los asuntos que involucran la afectación de derechos fundamentales”47.

29. Impugnación. El actor insistió en que la Sección Quinta incurrió en un desconocimiento del precedente sentado en la Sentencia C-640 de 2002. Esto porque no tuvo en cuenta la ratio decidendi de dicha providencia y, con ello, desconoció la garantía de “ejercer libremente el voto”48.

30. Segunda instancia. En providencia del 20 de septiembre de 2022 la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, negó al amparo pretendido.

31. Luego de encontrar acreditados los requisitos generales de procedencia para estos asuntos, estimó que la providencia censurada no desentendió la Sentencia C-640 de 2002, pues en aquella se estableció que la notificación del acto con el que culmina una actuación administrativa mediante la inscripción en un registro público no vulnera la Constitución, puesto que se presume que los afectados fueron convocados al trámite, por ende, no son sorprendidos con la decisión.

32. Además, la Subsección B de la Sección Segunda aclaró que en el procedimiento fijado en los actos administrativos acusados en sede contencioso administrativa se asegura que las personas interesadas conozcan de él, pues aquellos consignan una serie de actuaciones orientadas a comunicar las diligencias, como las de publicar avisos en la Registraduría del respectivo ente territorial y en las páginas electrónicas del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y enviar comunicaciones a los correos electrónicos de los sufragantes, cuando ello sea posible49.

33. De otra parte, en relación con el supuesto desconocimiento del fallo del 10 de septiembre de 2015 emitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, explicó que la aserción consignada en el mismo según la cual las decisiones administrativas que cancelan la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia deben notificarse personalmente no integra la razón de decisión de dicha providencia, porque allí se analizaba si el auto que admite la respectiva solicitud debía darse a conocer o no de manera personal, y no se debatía la forma como se comunica el acto administrativo50.

## Actuaciones en sede de revisión

34. El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Uno<sup>51</sup>, a través del Auto del 30 de enero de 2023, comunicado por estado el 13 de febrero de 2023.

35. El 26 de abril de 2023, el magistrado sustanciador presentó el informe de que trata el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte. En la sesión del 4 de mayo de 2023, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento del asunto y suspender los términos para fallarlo<sup>52</sup>.

## II. Consideraciones de la Sala

### Competencia

36. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### Problema jurídico y metodología de la decisión

37. En primer lugar el análisis de la Corte se centrará en determinar si la acción de tutela cumple con las condiciones generales de procedibilidad. Seguidamente, en el evento en que la tutela sea procedente, se abordará el estudio de fondo del asunto, para lo cual este tribunal deberá resolver sobre si la sección quinta del Consejo de Estado, incurrió en desconocimiento del precedente constitucional y judicial al dictar la sentencia de única instancia del 15 de diciembre de 2021, en la que negó las pretensiones de nulidad de actos administrativos de carácter general, al no tener (presuntamente) en cuenta que la Sentencia C-640 de 2002 dispuso que el acto de registro de la decisión definitiva solo es admisible como forma de notificación cuando se constate la garantía previa de vinculación del investigado al proceso administrativo, además de inobservar la notificación personal a los ciudadanos afectados por el acto expedido. Así mismo, al desconocer la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 10 de septiembre de 2015 que dispuso que la decisión que anula una inscripción se debe notificar personalmente.

38. Así las cosas, esta Corte continuará con la metodología de decisión referida, es decir, abordará (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales,

(ii) la caracterización del defecto endilgado y, finalmente, (iii) la resolución del caso concreto.

La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales: reiteración de jurisprudencia<sup>53</sup>

39. La jurisprudencia constitucional ha determinado que la acción de tutela procede excepcionalmente contra los actos y las decisiones expedidas en ejercicio de la función jurisdiccional<sup>54</sup>. Se trata del resultado de una lectura armónica de la Constitución con varios instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos<sup>55</sup>. De conformidad con el alcance de esta: “toda persona podrá hacer uso de mecanismos judiciales ágiles y efectivos que los ampare contra la amenaza o violación de los derechos fundamentales, aun si esta se causa por quienes actúan en ejercicio de funciones oficiales”<sup>56</sup>.

40. A partir de la Sentencia C-543 de 1992 este tribunal admitió la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales solo en relación con actuaciones de hecho que impliquen una grave amenaza o vulneración a los derechos fundamentales. Posteriormente, la Corte se refirió a la vía de hecho para abordar el estudio de casos respecto de los cuales se aduce un proceder arbitrario de los jueces que vulnera derechos fundamentales<sup>57</sup>.

41. La jurisprudencia constitucional tuvo una evolución en la Sentencia C-590 de 2005. Esta nueva dimensión abandonó la expresión vía de hecho e introdujo los criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales. Estos presupuestos fueron distinguidos en dos categorías: requisitos generales de procedencia con naturaleza procesal y causales específicas de procedibilidad de naturaleza sustantiva.

Criterios generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>58</sup>

42. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales “constituyen restricciones de índole procedimental o parámetros imprescindibles para que el juez de tutela aborde el análisis de fondo”<sup>59</sup>. Además de acreditarse la legitimación por activa<sup>60</sup> y por pasiva<sup>61</sup>, se exige: i) que la cuestión sea de relevancia constitucional. En consecuencia, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

43. Además, ii) que la persona afectada haya agotado todos los medios ordinarios y

extraordinarios de defensa judiciales, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio ius fundamental irremediable; iii) que se acredite el requisito de inmediatez; iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga la potencialidad de causar un efecto decisivo o determinante en la decisión que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora; v) que el accionante identifique de manera razonable los hechos que generaron la presunta violación, así como los derechos amenazados o vulnerados; y vi) que no se trate de sentencias de tutela.

44. Estos requisitos se dirigen a preservar el carácter residual del mecanismo de amparo y la competencia de los jueces naturales, que cuentan con un conocimiento especializado para resolver los asuntos a su cargo. En ese sentido, la persona que acude a la tutela contra providencia judicial debe asumir una carga argumentativa especial, que se acentúa cuando se cuestionan decisiones de altas cortes, como en este caso del Consejo de Estado, aunque siempre deben interpretarse al amparo del principio de informalidad propio de este mecanismo<sup>62</sup>.

#### Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

45. La jurisprudencia constitucional ha definido los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales cuando se trata de “yerros judiciales que se advierten en la decisión judicial y tornan inexorable la intervención del juez de tutela”<sup>63</sup>. Estos fueron denominados causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales<sup>64</sup>.

46. En este orden de ideas, los criterios esbozados constituyen un catálogo del que es posible desprender y justificar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales a la luz de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>65</sup>. Teniendo en cuenta que el accionante hizo alusión específica al defecto por desconocimiento del precedente es necesario conceptualizar este tipo de defecto.

#### Reiteración jurisprudencial sobre el defecto por desconocimiento del precedente<sup>66</sup>

47. Este defecto se fundamenta en el principio de igualdad, en virtud del cual los asociados tienen derecho a recibir un trato igual ante la ley y por parte de las autoridades. Ello quiere decir que, en cumplimiento de dicho mandato, ante casos similares se deben proferir decisiones análogas, por lo que actuar de forma contraria implica una infracción a esta garantía<sup>67</sup>. Además, se soporta en el deber que les asiste a los jueces, específicamente los

órganos de cierre, de unificar su jurisprudencia para que sus pronunciamientos constituyan precedente de obligatorio cumplimiento, en virtud de los artículos 234, 237 y 241 de la Constitución<sup>68</sup>.

48. Esta Corte ha definido como precedente judicial “la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”<sup>69</sup>. Este tiene dos categorías: “(i) el precedente horizontal: referido a las providencias judiciales emitidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o el mismo funcionario y su fuerza vinculante atiende a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima; y (ii) el precedente vertical: atiende a las decisiones judiciales proferidas por el superior funcional jerárquico o por el órgano de cierre encargado de unificar la jurisprudencia en su jurisdicción, su vinculatoriedad atiende al principio de igualdad y limita la autonomía de los jueces inferiores, a quienes les corresponde seguir la postura de las altas cortes o los tribunales”<sup>70</sup>.

49. Adicionalmente, esta corporación ha precisado que no todo el contenido de una sentencia posee fuerza normativa de precedente. En las providencias judiciales es posible distinguir tres componentes: (i) la parte resolutive o *decisum*, en la que se dictan las normas u órdenes particulares que vinculan a las partes del proceso, y constituyen la solución al problema analizado; (ii) la *ratio decidendi*, compuesta por las consideraciones (razones) necesarias para sostener la decisión adoptada, y (iii) los *obiter dicta*, argumentos de contexto y complementarios, que no son lógicamente imprescindibles para soportar la conclusión normativa de la sentencia<sup>71</sup>.

50. Por su parte, esta corporación ha fijado los criterios que se deben consultar al momento de estudiar la causal de desconocimiento del precedente, así: i) establecer si existe un precedente aplicable al caso concreto y distinguir las reglas decisionales; ii) comprobar que dicho precedente se debía aplicar so pena de desconocer el principio de igualdad; y iii) verificar si el juez expuso razones fundadas para apartarse del precedente -ya sea por diferencias fácticas o por considerar que existía una interpretación más armónica y favorable de cara a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales, de acuerdo con el principio *pro homine*<sup>72</sup>. En ese orden de ideas, para que se configure el defecto por desconocimiento del precedente debe existir una decisión que resolvió un caso con supuestos fácticos y jurídicos iguales, y que la autoridad judicial se haya apartado sin justificación válida.

51. Entonces, se produce un desconocimiento del precedente constitucional cuando (i) se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexecutable; (ii) se aplican disposiciones de orden legal cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) se desconoce la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad condicionada; o (iv) cuando para la resolución de casos se contraría la *ratio decidendi* de

sentencias de constitucionalidad. La fuerza absoluta de los precedentes contenidos en sentencias de constitucionalidad obedece a los efectos erga omnes y su fuerza de cosa juzgada constitucional, que vincula hacia el futuro (art. 243 de la CP); y que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, involucra también el respeto por la ratio decidendi de todas las sentencias de control abstracto “para que la aplicación de la ley sea conforme a la Constitución”<sup>73</sup>.

52. Para finalizar, es relevante recordar que el desconocimiento del precedente ha sido considerado por este tribunal como un defecto sustantivo, cuando se trata de reglas de derecho que son fijadas por autoridades judiciales distintas a esta corporación; mientras que, el defecto llamado específicamente como “desconocimiento del precedente”, se concreta en la infracción a la eficacia interpretativa de lo resuelto por esta Corte, especialmente en lo referente a la determinación del alcance de los derechos fundamentales, al amparo del principio de supremacía constitucional<sup>74</sup>.

#### Análisis de la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

53. La Sala Plena encuentra que el presente caso satisface los requisitos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, como se pasa a demostrar a continuación.

54. Legitimación en la causa por activa. Tal como lo prevé el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la Constitución y la ley.

55. En el caso concreto, César Hernando Rodríguez Ramos es el titular del derecho fundamental al debido proceso presuntamente vulnerado por la autoridad judicial accionada. En efecto, el señor Rodríguez Ramos es el demandante en el proceso de nulidad simple en el marco del cual se profirió la providencia controvertida mediante la presente solicitud de tutela. En su criterio, la sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado desconoció el precedente constitucional contenido en la Sentencia C-640 de 2002<sup>75</sup>. Por lo tanto, se cumple este presupuesto.

56. Legitimación en la causa por pasiva. También se encuentra acreditado por cuanto se

cuestiona una decisión emitida por la Sección Quinta del Consejo de Estado -autoridad pública- y es contra ese órgano de cierre que se dirige la acción de tutela.

57. Relevancia constitucional. La acción de tutela satisface el requisito de relevancia constitucional. Esto, por cuanto cumple los tres criterios que, conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corte, dan cuenta de la relevancia constitucional de las tutelas en contra de providencias judiciales<sup>76</sup>. En particular, la acción de tutela (i) no versa sobre asuntos legales o económicos, (ii) persigue la protección de derechos fundamentales, y (iii) no busca reabrir debates concluidos en el proceso ordinario.

58. Primero, la controversia no versa sobre asuntos legales o económicos. En efecto, el objeto de la solicitud del accionante implica resolver si la decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante la cual no accedió a la anulación de cuatro resoluciones de carácter general que regulan el trámite de cancelación de la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia, incurrió en desconocimiento del precedente constitucional y judicial, al determinar que la decisión que anula la inscripción dichas cédulas se notificará mediante la anotación en el registro correspondiente y no de manera personal.

59. Segundo, la tutela persigue la protección de varios derechos fundamentales, entre ellos, el debido proceso. Sobre el particular, no es constitucionalmente indiferente la forma en la cual deben cumplirse las notificaciones dentro de las actuaciones administrativas que culminan con decisiones de carácter particular, puesto que una regulación que impida que los administrados conozcan debida y efectivamente el contenido de las decisiones que les incumben, puede repercutir en alguno de sus componentes como el derecho de defensa o de contradicción.

60. Tercero, aun cuando pudiera endilgarse en parte que se busca reabrir un debate concluido en el proceso culminado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, particularmente por fundamentarse en alguna medida en el salvamento parcial de voto, lo cierto es que el accionante precisó que, de conformidad con la sentencia de constitucionalidad, la anotación en el registro correspondiente se debe notificar de manera personal. En esa perspectiva, es necesario que la Sala Plena aborde tal aspecto de naturaleza constitucional, relacionado con el alcance de la Sentencia C-640 de 2002.

61. Además, el presente caso reviste de relevancia constitucional, pues se plantean cuestiones que tienen una relación directa con el principio democrático y el derecho a elegir y ser elegido previsto en el artículo 40 la Constitución. Esto es así, porque se presenta una controversia que concierne a la forma de notificación de los actos administrativos que anulan la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia electoral. Esta última cuestión

implica que los ciudadanos no habilitados no podrán ejercer el derecho al voto ante la imperiosa intervención de la autoridad electoral para cumplir no sólo el mandato constitucional de garantizar la participación ciudadana legitimada para la toma de decisiones, sino para garantizar la eficacia del voto como manifestación libre y espontánea del poder ciudadano.

62. Inmediatez. La Sala observa que la providencia que se acusa fue notificada por correo electrónico el 12 de enero de 2022<sup>77</sup>. A su turno, la acción de tutela fue presentada el 27 de mayo de 2022, por lo que transcurrieron 4 meses y 15 días. Este lapso se considera razonable y, por lo tanto, se satisface este requisito<sup>78</sup>.

63. Subsidiariedad. De conformidad con el numeral 1º del artículo 149 del CPACA, el proceso de nulidad es de única instancia<sup>79</sup>. En esa medida es evidente que el accionante agotó los recursos ordinarios dentro del proceso de la referencia.

64. Ahora bien, a pesar de la existencia de recursos extraordinarios en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, estos no proceden para el caso revisado en esta oportunidad.

66. Tampoco es procedente el recurso de unificación de jurisprudencia dado que, de conformidad con los artículos 25780 y 25881 de la Ley 1437 de 2011, este solo procede cuando las providencias de los tribunales que hayan sido impugnadas contraríen o se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado. En consecuencia, tampoco era exigible su agotamiento.

67. A continuación, la Sala aborda las demás causales generales de procedibilidad de la tutela contra decisiones judiciales:

Otros requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

La irregularidad procesal debe tener incidencia directa en la decisión que resulta vulneradora de los derechos fundamentales.

Este criterio no es aplicable en el presente asunto, pues no se aducen anomalías de carácter procedimental.

El accionante debe identificar de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos transgredidos.

El accionante individualizó la sentencia que consideró lesiva a sus derechos fundamentales y expuso el criterio jurídico que respalda sus alegaciones. A partir de allí, el demandante identificó los yerros en los que, según afirma, incurrió la autoridad judicial accionada, los cuales están relacionados con el desconocimiento del precedente.

La providencia objeto de la solicitud de amparo no debe ser una sentencia de tutela.

Los fallos cuestionados no se produjeron en un trámite de tutela

68. Procedencia excepcionalísima de la acción de tutela contra sentencias dictadas por altas cortes. En este asunto, la providencia judicial cuestionada podría resultar incompatible con un precedente de este tribunal que se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una disposición que exime inicialmente al acto de registro de la notificación personal. En esa medida, se hace necesaria e imperiosa la intervención del juez constitucional para determinar si se configuró el defecto específico (desconocimiento del precedente) que se le atribuye a la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

69. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena estima que en el presente caso se encuentran acreditados los requisitos generales de la acción de tutela contra providencias judiciales. A continuación, la Corte determinará si se configurara el defecto específico alegado por el actor.

Análisis del defecto por desconocimiento del precedente en el caso concreto

70. En este punto la Corte precisa, como lo ha recabado en anteriores ocasiones, que, dado que las providencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, “el juez de tutela debe limitarse a analizar los yerros puntuales de la providencia cuestionada señalados por el accionante, pues tiene vedado adelantar un control oficioso y exhaustivo de la providencia reprochada”<sup>82</sup>. En esa medida, este análisis se circunscribirá al contenido de la sentencia de nulidad cuestionada con base en el precedente constitucional presuntamente desconocido.

71. Teniendo en cuenta la referida regla establecida en materia de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena pasa a referirse (i) a la residencia electoral y la trashumancia, (ii) el alcance de la Sentencia C-640 de 2002, para efectos de (iii) determinar si la autoridad judicial accionada desconoció el precedente constitucional. Luego de ello, se pronunciará en relación

con (iv) el contenido de la sentencia del 10 de septiembre de 2015 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>83</sup>, con el fin de (v) analizar si la corporación demandada desatendió su propio precedente.

## Sobre la residencia electoral y la trashumancia

72. Tratándose de la residencia electoral, el artículo 316 de la Constitución señala que “en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio”. Lo anterior, revela la intención del constituyente de que las elecciones de carácter local constituyan la manifestación de la voluntad de las personas que realmente tiene un vínculo con la entidad territorial respectiva. En tal sentido, esta corporación en la Sentencia T-135 del 2000 precisó:

“el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. art. 40), se radica en cabeza de todos los ciudadanos, pero está expresamente limitado por la Carta Política a los residentes en el municipio, cuando se refiere a la elección de las autoridades locales o la decisión de asuntos del mismo carácter (C.P. art. 316), pues el Constituyente colombiano encontró que de esta forma debía cumplirse con el fin esencial del Estado (C.P. art. 2), de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”.

73. Ahora bien, sobre la definición de residencia electoral<sup>84</sup>, la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>85</sup> ha precisado que el hecho que una persona no habite en el lugar en que votó no permite concluir con grado de certeza que ésta no sea su residencia electoral, pues la misma también puede establecerse por otro tipo de relación del ciudadano con el territorio, verbigracia, el ejercicio de una profesión, oficio, poseer algún negocio, empleo o ser el lugar en cuestión en el que de manera regular está de asiento. No obstante, dicha corporación ha explicado que la residencia electoral tiene la connotación de ser única, motivo por el cual el ciudadano debe escoger solo un lugar para inscribir su documento de identidad a fin ejercer el derecho al voto. Por ende, la presunción legal (que admite prueba en contrario) de residencia electoral, consiste en que se presume para efectos del artículo 316 Constitucional, que es aquella en la que se encuentra registrado el votante en el censo electoral, pues mediante dicha inscripción bajo la gravedad del juramento declara residir en el municipio en el que se lleva a cabo aquélla.

74. En consonancia con lo anterior, la Sección Quinta ha sostenido que el concepto de trashumancia electoral corresponde a “la acción de inscribir la cédula para votar por un determinado candidato u opción política en un lugar distinto al que se reside o en el que se encuentre un verdadero arraigo o interés”<sup>86</sup>.

75. Por su parte, esta corporación ha señalado que la práctica de incluir en los censos electorales municipales a personas que no residen en el lugar, a fin de que esos votantes sean escrutados junto con los residentes en la elección de las autoridades locales o la decisión de asuntos que afectan a los habitantes de determinado municipio, claramente vulnera la Constitución, y es una actuación irregular que debe ser controlada por el Consejo Nacional Electoral, pues en esos casos, esta entidad debe ejercer la atribución especial de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías<sup>87</sup>.

76. En esa perspectiva, el artículo 4º de la Ley 163 de 1994<sup>88</sup>, faculta al Consejo Nacional Electoral para que, a través de un procedimiento breve y sumario actualmente establecido en la Resolución N° 2857 de 2018 deje sin efectos la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía. Entonces, luego de una actuación que inicia de oficio o a solicitud de parte, mediante la fijación de un aviso informativo y la remisión de mensajes electrónicos para los ciudadanos interesados sobre la existencia de la solicitud<sup>89</sup> y un período probatorio, se impone notificar la resolución a través de la anotación en el registro público<sup>90</sup> con la posibilidad de recurrirla mediante recurso de reposición<sup>91</sup>.

77. De otra parte, es pertinente mencionar que el Código Penal alude a la trashumancia electoral como un delito contra los mecanismos de participación democrática. En efecto, el fraude en inscripción de cédulas (art. 389), en su factor temporal, ocurre, de manera necesaria, en una etapa previa a la jornada de elección o de votaciones, pues sólo puede acontecer dentro del período de inscripción de cédulas de ciudadanía. En su elemento objetivo, requiere de una parte, el haber logrado la inscripción de la cédula de personas habilitadas para votar y, de otra, el haber hecho la inscripción. En su elemento subjetivo no se castiga meramente el lograr la inscripción de personas, sino el hacerlo “por cualquier medio indebido” y, además, hacerlo “con el propósito de obtener ventaja” en la votación o elección, y tampoco se castiga la mera inscripción de la cédula, sino sólo la que se hace “con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros”<sup>92</sup>.

#### Alcance de la Sentencia C-640 de 2002 de la Corte Constitucional

78. En la Sentencia C-640 de 2002 la Corte estudió una demanda contra el inciso 4º del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo de la época (Decreto Ley 01 de 1984). Este artículo disponía que “(...) los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación”. Para el actor, la norma vulneraba los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa al no prever la notificación personal de un acto administrativo de carácter particular y concreto.

79. Sobre el alcance del inciso acusado, esta corporación resaltó que (i) pertenece a una norma que de manera general regula la notificación personal de los actos administrativos de contenido particular que ponen fin a una actuación administrativa; (ii) introduce una excepción a la norma general anterior, pues indica que cuando tal actuación administrativa concluye con un acto administrativo que debe ser registrado, el mismo se entenderá notificado el día en que se efectúe la correspondiente anotación, sin necesidad de notificación personal; y (iii) la norma demandada se refiere a la notificación de los actos administrativos objeto de registro. Por lo tanto, si la actuación administrativa culmina con una decisión que no puede ser registrada, conforme a la norma general sobre la notificación de decisiones que ponen término a una actuación administrativa de carácter particular, la misma debe notificarse en forma personal.

80. A su vez, la Corte precisó que resultaba posible interpretar la disposición demandada de dos maneras. La primera, partiendo de su ubicación entre las normas del Código Contencioso Administrativo, lo cual permitía concluir que la inscripción se daría al finalizar una actuación administrativa. La segunda posibilidad se derivaba de una interpretación literal de la disposición, es decir, aludía a eventos en los que no existiera actuación administrativa previa o que los actos de inscripción en el registro se hubiesen producido dentro de trámites regidos por leyes especiales.

81. Al examinar el primer escenario de interpretación de la norma, esta corporación consideró que no se vulnera la Constitución. Sobre el particular, explicó que si bien la disposición acusada eximía al acto de registro de la notificación personal a los interesados, ello no tenía el alcance de vulnerar el derecho al debido proceso de estos por cuanto las normas generales que regulan las actuaciones administrativas que involucran intereses particulares contienen diversas previsiones que aseguran la vinculación de tales personas interesadas y su intervención dentro del proceso que culmina con el acto objeto de registro, por lo cual no llegan a verse sorprendidas por la anotación final. Además, los registros, por ser públicos, pueden ser consultados por cualquier persona, de manera que esta forma de comunicación de la decisión no les resulta oculta o secreta.

82. En ese sentido, la Corte estimó que el inciso acusado, en la interpretación de la norma según la cual ella se refiere a la inscripción de un acto administrativo con el que culmina una actuación administrativa, no transgredía la Constitución, pues el acto de inscripción en un registro público no es una simple anotación, sino la consecuencia que se sigue del acto administrativo producido dentro de una actuación administrativa a la cual han debido ser citadas todas las personas que pudieran resultar afectadas con la decisión.

84. Por su parte, en el examen de la norma acusada con base en la interpretación según la cual la disposición demandada simplemente se refiere al acto de inscripción que no ha sido precedido de actuación administrativa, la Corte estimó que el solo acto de inscripción realizado por las entidades encargadas de llevar los registros públicos no se podría entender como una notificación personal y que, de cualquier manera, constituía una carga de la administración pública (o de los particulares que ejerzan funciones públicas de tipo registral) la de informar, mediante la comunicación de la inscripción, a todos los que en el mismo registro figuren como interesados.

85. En esa perspectiva, este tribunal declaró exequible el inciso 4° del artículo 44 del entonces Código Contencioso Administrativo.

86. De la jurisprudencia expuesta es posible extraer las siguientes subreglas:

(i) en los casos en los que el acto de inscripción ha sido precedido de una actuación administrativa, la anotación en el registro público puede ser considerada como notificación del acto, siempre y cuando se asegure la vinculación de las personas interesadas dentro del proceso administrativo que culmina con el acto objeto de registro.

(ii) en los asuntos en los que no se lleve a cabo una actuación administrativa previa, el acto de inscripción no puede entenderse como una notificación personal, por lo que, de cualquier manera, constituye una carga para la administración informar, mediante la comunicación de la inscripción, a todos los que en el mismo registro figuren como interesados.

La providencia judicial proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado no desconoció la Sentencia C-640 de 2002

87. En relación con la Sentencia C-640 de 2002 es importante tener en cuenta que analizó la constitucionalidad del artículo 44 del CCA, el cual únicamente fundamenta uno de los actos administrativos demandados a través del proceso de nulidad (Resolución N° 215 del 22 de marzo de 2007). Por su parte, los restantes actos atacados (Resoluciones N° 300 del 5 de marzo de 2015, N° 333 del 16 de marzo de 2015 y N° 2857 del 30 de octubre de 2018), se amparan en el artículo 70 de CPACA (vigente desde 2012). Sobre el particular, la Sección Quinta del Consejo de Estado encontró que el precedente contenido en la sentencia de constitucionalidad referida resultaba extensible a la nueva disposición del CPACA, por cuando

esta última reproduce en buena medida la disposición derogada (artículo 44 del CCA).

88. La Sala Plena coincide con el análisis realizado por el Consejo de Estado, en tanto el artículo 70 del CPACA reproduce el mismo sentido normativo del entonces artículo 44 del CCA, esto es, la previsión de notificar el acto con el que culmina una actuación administrativa mediante la inscripción en un registro público.

89. De otra parte, comparte que la Resolución N° 597 del 12 de julio de 2011 no hubiese sido analizada en el proceso de nulidad simple, porque esta alude al aviso y conformación de la comisión instructora encargada de recaudar las pruebas de la investigación, cuestión que no fue censurada por el demandante.

90. Ahora bien, ingresando al fondo del asunto este tribunal observa que la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en el defecto que se le endilga, esto es, el desconocimiento de la Sentencia C-640 de 2002, como se pasa a explicar.

91. En la sentencia cuestionada la Sección Quinta del Consejo de Estado citó varios apartes de la Sentencia C-640 de 2002, entre ellos, el que señalaba que aun cuando la notificación no es personal como en el común de los actos que ponen fin a actuaciones definitivas de interés particular, la vinculación a la actuación administrativa previa asegura los derechos de los interesados<sup>93</sup>.

92. En esa perspectiva, la Sección Quinta sostuvo que no se incurrió en una violación normativa constitucional o legal cuando en las resoluciones de carácter general que regulan el trámite de cancelación de la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia no se previó que la notificación de la decisión definitiva deba ser personal<sup>94</sup>. En ese sentido, indicó que existía una variedad de normas que aseguraban la vinculación y participación de la parte interesada al proceso administrativo que finaliza con el acto registral<sup>95</sup>, lo cual permitía que no se generara ninguna sorpresa con la anotación final<sup>96</sup>.

93. Así mismo, recordó que los artículos 13 de la Resolución 0215 de 2007, 11 de las Resoluciones 300 y 333 de 2015, y de la 2857 de 2018, disponen la fijación de un aviso informativo para los ciudadanos sobre la existencia de la solicitud para dejar sin efecto la inscripción de la cédula<sup>97</sup>.

94. No obstante, en la acción de tutela el señor Rodríguez Ramos advirtió que la Sección Quinta del Consejo de Estado no se sometió “estrictamente”<sup>98</sup> al precedente constitucional contenido en la Sentencia C-640 de 2002, pues no tuvo en cuenta que dicha providencia aclaraba que el acto de registro de la decisión definitiva solo es admisible como forma de notificación cuando se constata la garantía previa de vinculación del investigado al proceso administrativo, además de inobservar la notificación personal a los ciudadanos afectados por el acto expedido. En palabras del accionante:

“Ahora bien, la aplicación amañada del precedente dentro de la sentencia en discusión genera dos circunstancias particulares y de alta relevancia; la primera tiene que ver con echar al tarro de la basura la garantía constitucional de notificar personalmente a los ciudadanos afectados por el acto administrativo particular y concreto que define el proceso administrativo de trashumancia, lo que se traduce en la violación del debido proceso y defensa y que degenera, sobre todo, en la privación a los colombianos del ejercicio del derecho al voto, y la segunda, tiene que ver con no aplicar como un todo el precedente, es decir, aplicarlo de manera desmembrada para justificar la modalidad de notificación por aviso, entre otras, sin tener en cuenta que el precedente aclaraba que dicha circunstancia solo era posible si existía la garantía previa de vinculación del investigado al proceso administrativo que define la trashumancia”<sup>99</sup>.

95. En pocas palabras, para el demandante la Sección Quinta incurrió en desconocimiento del precedente constitucional, al no tener aparentemente en cuenta que la Sentencia C-640 de 2002 precisaba que el acto de registro de la decisión definitiva solo es admisible como forma de notificación cuando se constata la garantía previa de vinculación del investigado al proceso administrativo, además de inobservar la notificación personal a los ciudadanos afectados por el acto expedido.

97. Esto es así porque la Sección Quinta (i) citó varios apartes de la sentencia de constitucionalidad, entre ellos, el que señalaba que aun cuando la notificación no es personal como en el común de los actos que ponen fin a actuaciones definitivas de interés particular, la vinculación a la actuación administrativa previa asegura los derechos de los interesados; (ii) se refirió a una variedad de normas del CCA que aseguraban la vinculación y participación de la parte interesada al proceso administrativo que finaliza con el acto registral; y (iii) advirtió que los artículos 13 de la Resolución 0215 de 2007 y 11 de las Resoluciones 300 y 333 de 2015 y de la 2857 de 2018, prevén la fijación de un aviso informativo para los ciudadanos sobre la existencia de la solicitud para dejar sin efecto la inscripción de la cédula y, además, un período probatorio antes de la decisión definitiva.

98. Aunque la Sección Quinta no mostró de manera textual los contenidos de las resoluciones acusadas que se referían a la vinculación de los interesados a la actuación administrativa, ello no implica un desconocimiento del precedente constitucional (C-640 de 2002), en tanto el referido tribunal advirtió de forma general que dichos actos administrativos contenían previsiones sobre la fijación de un aviso para informar a los ciudadanos sobre la existencia de la solicitud para dejar sin efecto la inscripción de la cédula. En palabras de la providencia del Consejo de Estado<sup>100</sup>:

“(....) la hermenéutica fijada por la jurisdicción constitucional desde 1985 y hasta el año 2002, evidencian, de una parte, que no se requiere indefectiblemente de la notificación personal cuando es el propio legislador quien ha impuesto una modalidad de enteramiento diferente y, de otra, que tampoco se genera una violación normativa constitucional o legal cuando dentro de un trámite y de cara a un acto registral, no se determina que la notificación sea personal.

Ello se refuerza incluso con la parte final del artículo 70 del CPACA invocado en las resoluciones 300 de 2015, 333 de 2015 y 2857 de 2018, que a la letra indica que en materia de actos registrales al titular del derecho se le comunica por cualquier medio idóneo, cuando la inscripción la hubiere solicitado una entidad o personal distinta a aquel, lo que resulta evidencia que la notificación personal no es a forma de enteramiento única e indefectible como lo pretende la parte actora.

Así las cosas, en los artículos 13 de la Resolución 0215 de 2007, 11 de las Resoluciones 300 y 333 de 2015 y de la 2857 de 2018, luego de un procedimiento que inicia de oficio o a solicitud de parte, mediante fijación de un aviso informativo para los ciudadanos sobre la existencia de la solicitud para dejar sin efecto la inscripción de la cédula, decreto, recaudo y período probatorio y la decisión definitiva, se impone notificar la resolución a través de la anotación en el registro público correspondiente, esto es, el censo electoral, con la posibilidad de recurrirla en vía de reposición.

Ahora bien, en la última de las Resoluciones impugnadas, la número 2857 de 2018, en su artículo 11, resulta la más completa y acorde a estos tiempos en que la tecnología ha emergido en forma trascendental, pues, además de la invocación del artículo 70 del CPACA y de la fijación en aviso en lugar público de la parte resolutive de la decisión, previó que se publicaría en la “página web del CNE y de la RNEC”, que se acreditará con la constancia respectiva y que la última entidad mencionada enviaría “mensaje electrónico” a los ciudadanos relacionados en el acto administrativo y en el artículo 15, en cumplimiento a la Ley 1712 de 2014, estableció que la decisión fuera socializada en la dirección electrónica de las autoridades electorales referidas, con el propósito de garantizar la transparencia y acceso a la información”.

99. Así las cosas, la decisión que desestimó la anulación de las resoluciones de carácter general demandadas encuentra fundamento en el precedente de la Corte Constitucional.

100. En cualquier caso, a modo ilustrativo, en la siguiente tabla se muestran las disposiciones de las resoluciones demandadas que contienen previsiones sobre la fijación de un aviso para informar a los ciudadanos sobre la existencia de la solicitud para dejar sin efecto la inscripción de la cédula:

## RESOLUCIÓN

### DISPOSICIÓN SOBRE VINCULACIÓN A LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Resolución N° 215 del 22 de marzo de 2007, “por medio de la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de inscripción de cédulas”

“ARTÍCULO OCTAVO. CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN INSTRUCTORA. El Magistrado sustanciador (...) ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”.

Resolución N° 300 del 5 de marzo de 2015, “por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de inscripción de cédulas”

“ARTÍCULO SÉPTIMO. INICIO DEL PROCEDIMIENTO. Si la queja cumple los requisitos, el magistrado sustanciador a quien le correspondió por reparto el asunto, asumirá su conocimiento mediante auto que dictará dentro de los cinco (5) días siguientes y ordenará fijar un aviso por cinco (5) días calendario en la secretaria de la respectiva Registraduría, con el fin de informar a los ciudadanos de la solicitud de dejar sin efecto la inscripción de cédulas, y ordenará la práctica de pruebas que estime necesarias”

Resolución N° 333 del 16 de marzo de 2015, “por la cual se establece el procedimiento breve y sumario orientado a dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas”

“ARTÍCULO 7º. INICIO DEL PROCEDIMIENTO. Si la queja cumple los requisitos, el magistrado sustanciador a quien le correspondió por reparto el asunto, asumirá su conocimiento mediante auto que dictará dentro de los cinco (5) días siguientes y ordenará fijar un aviso por cinco (5) días calendario en la Secretaría de la respectiva Registraduría, con el fin de informar a los ciudadanos de la solicitud de dejar sin efecto la inscripción de cédulas, y ordenará la práctica de pruebas que estime necesarias. El término de fijación del aviso no interrumpe ni suspende la actuación administrativa”.

Resolución N° 2857 del 30 de octubre de 2018, “por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía y se dictan otras disposiciones” (vigente)

“ARTÍCULO 7º. ADMISIÓN E INICIO DEL PROCEDIMIENTO. El Magistrado Sustanciador a quien le correspondió por reparto el asunto, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la queja, asumirá su conocimiento mediante auto y ordenará la práctica de pruebas que estime necesarias.

Copia del auto se fijará en un sitio visible de la Registraduría del Estado Civil del Municipio correspondiente por cinco (5) días calendario; la constancia de fijación y desfijación será enviada de forma inmediata y por el medio más expedito al CNE.

Del mismo modo se ordenará su publicación en la página Web del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debiendo sus administradores expedir constancia, que se allegará al expediente.

La Registraduría Nacional del Estado Civil enviará mensajes electrónicos a los ciudadanos relacionados con el auto que avoca conocimiento, siempre que cuente con la información disponible para tal fin.

Desde la publicación del aviso y hasta los (3) días siguientes, los ciudadanos relacionados en la actuación podrán presentar y solicitar la práctica de pruebas.

El término de fijación del aviso no interrumpe ni suspende la actuación administrativa”.

102. En suma, advierte la Sala que la sentencia dictada el 15 de diciembre de 2021 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del proceso iniciado por el señor César Hernando Rodríguez Ramos, no adolece de un defecto por desconocimiento del precedente constitucional, en tanto observó integralmente la regla de decisión contenida en la Sentencia C-640 de 2002, según la cual en los casos en los que el acto de inscripción ha sido precedido de una actuación administrativa, la anotación en el registro público puede ser considerada como notificación del acto, siempre y cuando se asegure la vinculación de las personas interesadas dentro del proceso administrativo que culmina con el acto objeto de registro.

103. Además, es preciso destacar que el demandante realiza una errada interpretación de la Sentencia C-640 de 2002, cuando señala que la Sección Quinta del Consejo de Estado desconoció el precedente constitucional al inobservar la previsión de notificación personal a los ciudadanos afectados por el acto expedido. Sobre el particular, se reitera que en la referida providencia se consideró que la anotación en el registro público puede ser considerada como notificación del acto, siempre y cuando se asegure la vinculación de las personas interesadas dentro del proceso administrativo que culmina con el acto objeto de registro.

La providencia judicial proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado tampoco desconoció la sentencia del 10 de septiembre de 2015 proferida por esa misma autoridad

104. La Sala Plena observa que la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en el defecto que se le imputa, esto es, en el desconocimiento del precedente judicial, como se pasa a explicar.

105. En el escrito de tutela el demandante manifestó que en la providencia cuestionada la Sección Quinta decidió separarse de un pronunciamiento del 10 de septiembre de 2015<sup>105</sup>, en el que señaló que la decisión que deja sin efectos la inscripción de una cédula de ciudadanía por trashumancia sí debe notificarse personalmente<sup>106</sup>.

106. En la sentencia del 10 de septiembre de 2015 (Radicado 11001-03-26-000-2013-00138-00)<sup>107</sup>, la Sección Quinta del Consejo de Estado estudió una demanda de nulidad contra el inciso 2º del artículo 8 de la Resolución Nº 215 de 2007<sup>108</sup> que consagraba la notificación por aviso de la solicitud de dejar sin efecto la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia en los siguientes términos:

“CONFORMACION DE LA COMISION INSTRUCTORA. El Magistrado sustanciador, en el auto que admite la petición podrá conformar una comisión instructora integrada por al menos dos (2) servidores públicos - Asesores, vinculados al Consejo Nacional Electoral, y por el registrador municipal de la correspondiente circunscripción, quién actuará como su secretario. En todo caso, se indicará claramente quién actúa como coordinador de la Comisión. Igualmente, ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”.

107. El ciudadano, que en su momento demandó la referida disposición, consideraba que desconocía el derecho al debido proceso y las disposiciones del CPACA que estipulan la notificación personal de los actos administrativos de carácter particular. Al resolver el asunto, la Sección Quinta consideró lo siguiente:

“En efecto, con dicha actuación el Consejo Nacional Electoral, mediante la respectiva Registraduría, se encarga de poner en conocimiento de la ciudadanía las cédulas que serán investigadas; sin embargo, dicha actuación no tiene la entidad de afectar ninguna situación jurídica particular, razón por la cual no le resultarían aplicables las disposiciones del C.C.A., ahora C.P.A.C.A., que ordenan que los actos administrativos de carácter particular se notifiquen de manera personal, pues se insiste, en el escenario del procedimiento administrativo, en el punto objeto de debate, no existiría acto administrativo que requiera notificación.

Por el contrario, no sobra agregar que, adelantado en su totalidad el procedimiento establecido en el acto administrativo acusado, luego de que se decreten las pruebas, se realice el cotejo de las bases de datos –art. 10-, agotado el periodo probatorio –Art. 11-, y rendido el informe por parte de la comisión instructora –Art. 12-, el Magistrado Sustanciador dictará la decisión de dejar o no sin efectos las inscripciones objeto de investigación administrativa –Art. 13-. La decisión que deja sin efecto una inscripción, sí debe notificarse de manera personal, de conformidad con el inciso 3º del artículo 13 de la resolución demandada, en razón de que se trata de un acto administrativo de carácter particular que finaliza un trámite administrativo y que tiene la virtualidad de afectar derechos particulares. Además, de la mentada notificación personal la norma también prevé que el registrador fije en su despacho copia de la parte resolutive de la decisión”.

108. Ahora bien, en la providencia acusada mediante la acción de tutela la Sección Quinta del Consejo de Estado explicó que el fallo del 10 de septiembre de 2015 no resultaba vinculante porque en dicho asunto no se estaba juzgando la legalidad de la previsión sobre la notificación de la decisión definitiva prevista en el artículo 13 de la Resolución N° 215 de 2007, sino el inciso 2º del artículo 8, relativo al acto por medio del cual se inicia el trámite administrativo. En ese sentido, resaltó que la afirmación contenida en dicha sentencia según la cual, “sí debe notificarse de manera personal, de conformidad con el inciso 3º del artículo 13 de la resolución demandada”, corresponde a un obiter dicta<sup>109</sup>.

109. Además, enfatizó en que en el fallo en mención “se incurrió en una imprecisión”<sup>110</sup>, al señalar que el artículo 13 citado<sup>111</sup> contemplaba la figura de la notificación personal, cuando lo cierto es que en dicha norma la única referencia que se realiza es al artículo 44 inciso 4º del CCA, que prevé que la anotación en el respectivo registro es la manera de notificar este acto.

110. Sobre el particular, encuentra la Sala que la autoridad judicial accionada cumplió con la carga argumentativa exigida para demostrar que, en efecto, la sentencia del 10 de septiembre de 2015 no debía considerarse como precedente. Como se explicó, el Consejo de Estado en la sentencia proferida en el 2021 afirmó que en dicha oportunidad no se discutió sobre la forma de notificación de las decisiones definitivas que se dictan en la actuación administrativa de cancelación del registro de cédulas de ciudadanía por trashumancia, sino respecto de la notificación por aviso de la solicitud de dejar sin efecto la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia. A su vez, evidenció que ese fallo incurrió en un error porque el inciso 3º de la Resolución N°215 de 2007 no indica que la decisión deba notificarse de manera personal.

111. Bajo esa perspectiva, la providencia del 10 de septiembre de 2015 dictada por la propia Sección Quinta del Consejo de Estado no constituía un precedente judicial para el caso, pues correspondía a un análisis de la fase inicial del trámite administrativo por lo que finalmente la alusión a la notificación personal de la decisión definitiva no podía hacer parte de la razón de la decisión. Adicionalmente, encuentra la Corte que al existir un precedente constitucional (C-640 de 2002) sobre el artículo 44 del CCA, el cual se reprodujo literalmente en el artículo 70 de CPACA, es claro que la autoridad judicial accionada debía observar inicialmente los lineamientos interpretativos de la Corte Constitucional sobre la materia.

112. Ahora bien, cuando una autoridad judicial decida apartarse de un precedente debe cumplir con dos cargas. (1) La carga de transparencia, que exige exponer de manera clara, precisa y detallada (a) en qué consiste el precedente del que se va a separar, (b) las providencias que lo han desarrollado y (c) el modo en que ha tenido lugar su aplicación. (2) La carga de argumentación, que impone presentar razones especialmente poderosas con capacidad de justificar la separación<sup>112</sup>. En el presente asunto, se observa que se cumplió con la carga de transparencia porque la Sección Quinta del Consejo de Estado aludió al fallo del 10 de septiembre de 2015. Por su parte, también cumplió con la carga argumentativa, por cuanto presentó las razones por las cuales se apartó de dicha providencia. Esto, por cuanto en dicha oportunidad no se discutió sobre la forma de notificación de las decisiones definitivas que se dictan en la actuación administrativa de cancelación del registro de cédulas de ciudadanía por trashumancia, sino respecto de la notificación por aviso de la solicitud de dejar sin efecto la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia. En ese sentido, no se observa la ocurrencia de un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial.

113. En consecuencia, advierte la Sala que la sentencia dictada el 15 de diciembre de 2021, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del proceso iniciado por el señor César Hernando Rodríguez Ramos, no adolece de un defecto por desconocimiento del precedente constitucional ni sustantivo por desconocimiento del precedente judicial y, en consecuencia, no se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a elegir y ser elegido, y de acceso a la administración de justicia alegados por el accionante.

## Cuestión final

114. El procedimiento que debe cumplir el Consejo Nacional Electoral para pronunciarse sobre la nulidad del registro de una cédula de ciudadanía en determinado municipio o circunscripción, siendo breve y sumario, no excluye en todo caso la garantía del derecho al debido proceso ni el ejercicio del derecho de defensa por parte del titular de la cédula de ciudadanía que resulta cuestionada en él y, por tanto, es imperioso que las personas interesadas sean vinculadas al trámite administrativo y cuenten con las posibilidad de aportar y controvertir los medios de prueba que se presenten en el trámite administrativo.

115. Por ello, la Sala Plena advierte que la autoridad electoral en el proceso administrativo que define la trashumancia debe atender la regla de decisión de la Sentencia C-640 de 2002, según la cual la anotación en el registro público puede ser considerada como notificación del acto, siempre y cuando se asegure la vinculación de las personas interesadas dentro del proceso administrativo que culmina con el acto objeto de registro. En esa perspectiva, en dicho trámite administrativo deben desplegarse una serie de actuaciones orientadas a comunicar el inicio de las diligencias a los ciudadanos involucrados, como enviar mensajes de texto, de datos o correos electrónicos a los interesados, así como publicar avisos en la Registraduría del respectivo ente territorial y en las páginas electrónicas del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

116. Las anteriores garantías aseguran que los interesados en el acto de registro tengan la oportunidad de conocer, previamente a la respectiva anotación, la actuación administrativa que culmina con el acto objeto de inscripción. Si bien la notificación no es personal como en el común de los actos que ponen fin a actuaciones definitivas de interés particular, la vinculación a la actuación administrativa previa asegura el derecho fundamental al debido proceso de los interesados. Por ello, si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto.

## Síntesis de la decisión

117. A través del amparo constitucional, el accionante señaló que la providencia acusada incurrió en desconocimiento del precedente, porque (i) atendió de manera parcial la Sentencia C-640 de 2002, dado que ignoró que en la misma se estipuló que es obligatoria la notificación personal de decisiones administrativas que dejan sin efectos la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia cuando no se vinculan a los afectados al procedimiento; además de inobservar el requerimiento de notificación personal a los ciudadanos afectados por el acto expedido, y (ii) desconoció que mediante providencia del 10 de septiembre de 2015 la Sección Quinta del Consejo de Estado consideró que la determinación administrativa definitiva en trámites de esa naturaleza debe darse a conocer de manera personal.

118. La Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo invocado. Consideró que no se acreditó el requisito de relevancia constitucional, en tanto el asunto no involucra la vulneración de derechos fundamentales sino una discusión de naturaleza legal que ya fue definida por el juez competente. Por su parte, la Sección Segunda de dicha corporación revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, negó al amparo pretendido. Para tal efecto, concluyó que la providencia atacada no incurre en un desconocimiento del precedente, porque (i) atendió la Sentencia C-640 de 2002; y (ii) no debía tener en cuenta la afirmación contenida en el fallo de 10 de septiembre de 2015 proferido por esa misma Sección, por cuanto no constituye la ratio decidendi de esa determinación judicial.

119. A continuación, la Corte evaluó el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales de altas cortes y los encontró inicialmente acreditados. No obstante, al estudiar el caso concreto, la Sala Plena concluyó que la sentencia dictada el 15 de diciembre de 2021, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del proceso iniciado por el señor César Hernando Rodríguez Ramos, no adolece de un defecto por desconocimiento del precedente constitucional ni sustantivo por desconocimiento del precedente judicial.

120. En cuanto al precedente constitucional porque observó integralmente la regla de decisión contenida en la Sentencia C-640 de 2002, según la cual en los casos en los que el acto de inscripción ha sido precedido de una actuación administrativa, la anotación en el registro público puede ser considerada como notificación del acto, siempre y cuando se asegure la vinculación de las personas interesadas dentro del proceso administrativo que culmina con el acto objeto de registro.

121. Respecto al precedente judicial en tanto constató que correspondía a un análisis de la fase inicial del trámite administrativo para dejar sin efectos cédulas de ciudadanía por trashumancia, por lo que finalmente la alusión a la notificación personal de la decisión definitiva no podía hacer parte de la razón de la decisión. A su vez, por cuanto constató que ese fallo de la Sección Quinta incurrió en un error porque el inciso 3º de la Resolución N°215 de 2007 no indica que la decisión deba notificarse de manera personal.

122. Con todo, la Sala Plena advirtió que las autoridades electorales en el proceso administrativo que define la trashumancia deben atender la regla de decisión de la Sentencia C-640 de 2002, según la cual la anotación en el registro público puede ser considerada como notificación del acto, siempre y cuando se asegure la vinculación de las personas interesadas dentro del proceso administrativo que culmina con el acto objeto de registro. En esa perspectiva, precisó que en dicho trámite administrativo deben desplegarse una serie de actuaciones orientadas a comunicar el inicio de las diligencias, como enviar mensajes de texto, de datos y correos electrónicos a los interesados, así como publicar avisos en la Registraduría del respectivo ente territorial y en las páginas electrónicas del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

123. En consecuencia, la Sala Plena confirmará la sentencia de tutela proferida el 20 de septiembre de 2022 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado que revocó la decisión de primera instancia dictada por la Subsección A de la Sección Tercera de dicha corporación que había declarado improcedente la acción de tutela y, en su lugar, negó el amparo incoado por César Hernando Rodríguez Ramos contra la Sección Quinta del Consejo de Estado.

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

**RESUELVE:**

Primero.- Levantar la suspensión de términos decretada mediante Auto del 10 de mayo de 2023.

Segundo.- CONFIRMAR la sentencia de tutela proferida el 20 de septiembre de 2022 por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que revocó la decisión de primera instancia dictada por la Subsección A de la Sección Tercera de dicha corporación que había declarado improcedente el amparo y, en su lugar, negó el amparo incoado por César Hernando Rodríguez Ramos contra la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Tercero.- LÍBRENSE por Secretaría General de la Corte Constitucional las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaría General

## ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA SU.295/23

Referencia: Expediente T-9.130.821.

Acción de tutela instaurada por César Hernando Rodríguez Ramos en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto por considerar que, si bien el artículo 47 de la Ley 1475 de 2011 señala que el censo electoral es un registro de cédulas de ciudadanía, resultaba indispensable que se precisara (i) que la inscripción en ese registro opera de oficio y que dicha inscripción se encuentra a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC); (ii) que el censo electoral formado a partir de tales registros se adopta mediante acto administrativo en el que se relacionan los ciudadanos inscritos y que, por tal razón, se encuentran habilitados para votar en una determinada elección; y (iii) que a partir del censo electoral el Registrador determina las listas de sufragantes para cada mesa de votación, es decir el listado de ciudadanos habilitados para ejercer el voto en cada mesa de votación, teniendo en cuenta el puesto de votación más cercano la dirección de residencia.

A partir de tales precisiones resultaba necesario abordar el alcance de la denominada inscripción de la cédula, prevista en el artículo 78 del Código Electoral, la cual no es más que la actualización de la dirección de residencia en el registro electoral, con fundamento en la cual el Registrador actualiza las listas de sufragantes. Las disposiciones que regulan estas materias corresponden a una legislación adoptada antes de la Constitución de 1991, razón por la que su aplicación e interpretación debe hacerse conforme a la Constitución.

En este sentido, si bien la providencia contra la cual se dirige la tutela no desconoció el precedente jurisprudencial, de ello no se sigue que tal precedente corresponda a una interpretación conforme a la Constitución. En efecto, el precedente encuentra admisible que las modificaciones al censo electoral, por tratarse de un registro, se entiendan notificadas a partir del registro mismo, olvidando que en la actualidad los ciudadanos, además de dirección de residencia tienen dirección de correo electrónico, y que el ordenamiento jurídico ha reconocido la validez de las notificaciones personales a través de dicho correo, razón por la que en la actualidad es exigible a la Registraduría que, en el acto de actualización del registro (inscripción de cedula), disponga de una casilla para la inscripción de la dirección de correo electrónico del ciudadano a efectos de notificaciones, en particular de cualquier modificación del registro electoral.

No debe olvidarse que el registro electoral (censo electoral) cumple una función primordial en el ejercicio de la función electoral por parte de los ciudadanos, así que cualquier modificación del mencionado registro debe garantizar el debido proceso, con mayor razón si se tiene en cuenta que el ordenamiento jurídico prevé la presunción de residencia electoral en el lugar indicado por el ciudadano en el acto de inscripción (actualización del registro).

Por último, también considero que la decisión debió estudiar la exigencia probatoria que debe cumplir el CNE para controvertir la presunción de residencia electoral del ciudadano, pues si bien dicha presunción admite prueba en contrario, no cualquier prueba permite desvirtuar tal presunción. En la actualidad el CNE se limita en muchos casos a cruzar bases de datos (como las de la ADRES y el SISBEN), sin que tal tipo de prueba sirva para afirmar ni para negar la residencia.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 Escrito de tutela. Folio 1. Archivo digital "1\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-1.pdf".

2 Demanda de nulidad. Folios 1 y 2. Archivo digital "5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf".

3 Demanda de nulidad. Folio 4. Archivo digital "5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf".

4 "No obstante lo dispuesto en este artículo los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación". Sobre el particular, es preciso destacar que el

Decreto 01 de 1984 fue derogado a través del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). Además, el CPACA, según lo dispuesto en el artículo 308 de dicho compendio, comenzó a regir el 2 de julio de 2012.

5 “Notificación de los actos de inscripción o registro. Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación”.

6 “Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse (...).”

7 Demanda de nulidad. Folio 15. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

8 Radicado 11001-03-26-000-2013-00138-00. 10 de septiembre de 2015. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

9 “CONFORMACION DE LA COMISION INSTRUCTORA. El Magistrado sustanciador, en el auto que admite la petición podrá conformar una comisión instructora integrada por al menos dos (2) servidores públicos – Asesores, vinculados al Consejo Nacional Electoral, y por el registrador municipal de la correspondiente circunscripción, quién actuará como su secretario. En todo caso, se indicará claramente quién actúa como coordinador de la Comisión. Igualmente, ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”.

10 Es pertinente aclarar que el inciso 3 del artículo 13 de la Resolución N° 215 de 2007 señala que la resolución que deje sin efectos la inscripción de cédulas “se notificará de conformidad con el inciso 4º del artículo 44 del C.C.A. y en todos los eventos, el Registrador Municipal fijará en lugar público de su despacho copia de la parte resolutive por el término de cinco (5) días”.

11 “El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales: 1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral. 2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil. 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto. 5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. 6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca

la ley. 7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. 8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. 9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado. 10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos. 11. Darse su propio reglamento. 12. Las demás que le confiera la ley”.

12 “RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio. Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción. Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991”.

13 Demanda de nulidad. Folio 11. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

14 Solicitud de medida cautelar. Folio 49. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

15 Auto que resuelve medida cautelar. Folios 55 a 88. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

16 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 106. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

17 Ibid. Folio 130.

18 “En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio”.

19 “ARTÍCULO 4º RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio. Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción. Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991”.

20 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folios 106-107. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

21 “DEBER Y FORMA DE NOTIFICACION PERSONAL. Las demás decisiones que pongan

término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado. Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto”.

22 “NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN O REGISTRO. Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación”.

23 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folios 132-137. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

24 Para el demandante, la norma acusada desconocía la Constitución, pues al disponer que la mera inscripción en un registro público equivale a la notificación de tal acto de inscripción, se establecía una ficción respecto del conocimiento de la respectiva anotación por parte de los interesados, ficción contraria a la realidad y que, por lo mismo, impedía el derecho de defensa y el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública.

25 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 137. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

26 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 138. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

27 Ibid.

28 “ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. NOTIFICACIÓN. La resolución se notificará de conformidad con el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011. En todos los eventos el Registrador Distrital o Municipal fijará en lugar público de su despacho copia de la parte resolutive por el término de cinco (5) días calendario. También se publicará en la página Web del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debiendo sus administradores expedir constancia, que se allegará al expediente. La Registraduría Nacional del Estado Civil enviará mensajes electrónicos, en el término de la distancia, a los ciudadanos relacionados en el acto administrativo, siempre que se cuente con la información disponible para tal fin”.

29 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 138. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

30 Ibid. Folio 142.

32 “CONFORMACION DE LA COMISION INSTRUCTORA. El Magistrado sustanciador, en el auto que admite la petición podrá conformar una comisión instructora integrada por al menos dos

(2) servidores públicos – Asesores, vinculados al Consejo Nacional Electoral, y por el registrador municipal de la correspondiente circunscripción, quién actuará como su secretario. En todo caso, se indicará claramente quién actúa como coordinador de la Comisión. Igualmente, ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”.

33 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 130. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

34 Ibid.

35 Ibid. Folio 144.

36 C.P. Rocío Araújo Oñate.

37 Salvamento parcial de voto a la sentencia proferida el 15 de diciembre de 2021. Folio 2. Archivo digital “11001-03-28-000-2021-00036-00\_SPV RAO.pdf”.

38 Acción de tutela. Folio 4. Archivo digital “1\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-1.pdf”.

39 Acción de tutela. Folio 6. Archivo digital “1\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-1.pdf”.

40 Ibid. Folio 7.

41 Radicado 11001-03-26-000-2013-00138-00. 10 de septiembre de 2015. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

42 Acción de tutela. Folio 8. Archivo digital “1\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-1.pdf”.

43 Acción de tutela. Folio 1. Archivo digital “1\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-1.pdf”.

44 Auto admisorio de la demanda de tutela. Archivo digital “7\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-7.pdf”.

45 Archivo digital “11\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-11.pdf”.

46 Archivo digital “13\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-13.pdf”.

47 Sentencia del 15 de julio de 2022. Archivo digital “15\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-15.pdf”

48 Archivo digital 8583668\_2022-02-21\_JESUSALVAROGALINDORIOS\_10\_REV.pdf.

49 Folio 15. Archivo digital “28\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-28.pdf”.

50 Ibid. Folio 17.

51 Conformada por la Magistrada Natalia Ángel Cabo y el Magistrado Juan Carlos Cortés González.

52 Auto del 10 de mayo de 2023. Archivo digital "Auto\_avoca\_Sala\_Plena\_T-9.130.821.pdf".

53 Sentencias SU-038 de 2023 y SU-261 de 2021.

54 Sentencias SU-116 de 2018, SU-773 de 2014, T-511 de 2011 y T-792 de 2010.

55 CADH (artículo 25), aprobada mediante la Ley 16 de 1972 y PIDCP (artículo 2º), aprobado a través de la Ley 74 de 1968.

56 Sentencia SU-116 de 2018.

57 Sentencias SU-116 de 2018, T-260 de 1999, T-231 de 1994 y T-079 de 1993.

58 Reiteración de las sentencias SU-038 de 2023 y SU-261 de 2021.

59 Sentencia SU-116 de 2018.

60 Este tribunal ha reiterado que la acción de tutela puede presentarse por i) la persona directamente afectada; ii) su representante; iii) un agente oficioso; y iv) las personerías municipales o la Defensoría del Pueblo.

61 La Corte ha señalado que la acción de tutela procede contra los jueces por su condición de autoridades públicas. Sentencia T-109 de 2019.

62 Sentencias SU-380 de 2021, SU-050 de 2018 y SU-056 de 2018.

63 Sentencias SU-116 de 2018 y C-590 de 2005.

64 Las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial se clasifican como se indica a continuación: i) defecto orgánico; ii) defecto procedimental absoluto; iii) defecto fáctico; iv) defecto material o sustantivo; v) error inducido; vi) decisión sin motivación; vii) desconocimiento del precedente y viii) violación directa de la Constitución.

65 Sentencias SU-453 de 2019, T-016 de 2019 y SU-195 de 2012.

67 Cfr. Sentencia SU-556 de 2014.

68 Cfr. Sentencia SU-354 de 2017.

69 Cfr. Sentencia SU-053 de 2015.

70 Cfr. Sentencia SU-035 de 2018 y SU-354 de 2017.

71 Sentencias SU-380 de 2021 y SU-047 de 1999.

72 Cfr. Sentencias T-153 de 2015 y T-146 de 2014.

73 Sentencias SU-380 de 2021, SU-574 de 2019 y SU-069 de 2018.

74 Sentencias T-661 de 2017 y SU-449 de 2020.

75 En este asunto el actor acudió a la acción de nulidad con la pretensión de que se anularan resoluciones de carácter general expedidas por el Consejo Nacional Electoral que regulan el trámite de cancelación de la inscripción de cédulas de ciudadanía por trashumancia

76 Ver, entre otras, las sentencias SU-387 de 2022, SU-134 de 2022, SU-128 de 2021, SU-573 de 2019 y SU-439 de 2017.

77 Acción de tutela. Folio 5. Archivo digital "1\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-1.pdf".

78 Sentencia SU-288 de 2022: la jurisprudencia constitucional ha considerado el término de seis meses como un parámetro de razonabilidad, prima facie, del tiempo transcurrido entre la decisión reprochada y la interposición de la acción. Lo anterior no significa que se hubiese establecido un término de caducidad para la acción de tutela, o acaso que seis meses sea el tiempo máximo de lo que se considera razonable en cuanto al plazo. Por el contrario, la Corte ha reconocido que la razonabilidad no está establecida de antemano y que es tarea y competencia del juez valorarla en cada caso concreto.

79 "El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos. (...)". En este caso los actos administrativos demandados fueron expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, esto es, una autoridad del orden nacional.

80 "PROCEDENCIA. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011".

81 "CAUSAL. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado".

82 Sentencia SU-074 de 2022. Reiterada en la Sentencia SU-215 de 2022.

83 Radicado: 11001-03-26-000-2013-00138-00. Demandante: Luz Fanny García Ruiz; Demandado: Consejo Nacional Electoral. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

84 El artículo 183 de la Ley 136 de 1994 señala que "la residencia electoral será aquella en

donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio. Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción”. Por su parte. El artículo 4º de la Ley 163 de de 1994 indica que “la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio. Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción. Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991”.

85 Sentencia del 18 de noviembre de 2021. Radicado: 76001-23-33-000-2019-01203-01. C.P. Rocío Araújo Oñate.

86 Ibid.

87 Sentencia T-135 de 2000.

88 “ARTÍCULO 4o. RESIDENCIA ELECTORAL. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio. Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción. Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991”.

89 “Artículo 71. Admisión e inicio del procedimiento. El Magistrado sustanciador a quién le correspondió por el reparto el asunto, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la queja, asumirá su conocimiento mediante auto y ordenará la práctica de pruebas que estime necesarias. Copia del auto se fijará en un sitio visible en la Registraduría del Estado Civil del municipio correspondiente por cinco días calendario; la constancia de la fijación y desfijación será enviada de forma inmediata y por el medio más expedito al CNE. Del mismo modo se ordenará su publicación en la página web del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debiendo sus administradores expedir constancia, que se allegará al expediente. La Registraduría Nacional del Estado Civil enviará mensajes electrónicos a los ciudadanos relacionados en el auto que avoca conocimiento, siempre que se cuente con la información disponible para tal fin. Desde la publicación del aviso y hasta los tres días siguientes, los ciudadanos relacionados en la actuación podrán presentar y solicitar la práctica de pruebas. El término de fijación del aviso no interrumpe ni suspende la actuación administrativa”.

90 Artículo 11. Notificación. La resolución se notificará de conformidad con el artículo 70 de la Ley 1437 de 2011. En todos los eventos el Registrador Distrital o Municipal fijará en lugar

público de su despacho copia de la parte resolutive por el término de cinco días calendario. También se publicará en la página web del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debiendo sus administradores expedir constancia, que se allegará al expediente. La Registraduría Nacional del Estado Civil enviará mensajes electrónicos, en el término de la distancia, a los ciudadanos relacionados en el acto administrativo, siempre que se cuente con la información disponible para tal fin.

91 Artículo 12. Recurso. Contra la Resolución que deja sin efecto la inscripción irregular de cédulas de ciudadanía procede el recurso de reposición, el cual debe interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la desfijación de la parte resolutive de que trata el artículo anterior (...).

92 Sobre el particular, ver Sentencia C- 604 de 2019.

93 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 137. Archivo digital "5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf".

94 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 138. Archivo digital "5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf".

95 En relación con el CCA, citó los artículos 14 (citación de terceros), 15 (publicidad), 28 (deber de comunicar), 34 (pruebas), 35 (adopción de decisiones) y 46 (publicidad).

96 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 136. Archivo digital "5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf".

97 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 138. Archivo digital "5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf".

98 Acción de tutela. Folio 6. Archivo digital "1\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-1.pdf".

99 Ibid. Folio 7.

100 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 138. Archivo digital "5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf".

101 Artículos 10 (pruebas), 11 (duración del período probatorio) y 14 (recursos).

102 Artículos 9 (pruebas), 10 (duración del período probatorio) y 12 (recursos).

103 Artículos 9 (pruebas), 10 (duración del período probatorio) y 12 (recursos).

104 Artículos 7 (admisión e inicio del procedimiento) y 12 (recursos).

105 Radicado 11001-03-26-000-2013-00138-00. 10 de septiembre de 2015. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

106 Acción de tutela. Folio 8. Archivo digital "1\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-1.pdf".

107 C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

108 “CONFORMACION DE LA COMISION INSTRUCTORA. El Magistrado sustanciador, en el auto que admite la petición podrá conformar una comisión instructora integrada por al menos dos (2) servidores públicos - Asesores, vinculados al Consejo Nacional Electoral, y por el registrador municipal de la correspondiente circunscripción, quién actuará como su secretario. En todo caso, se indicará claramente quién actúa como coordinador de la Comisión. Igualmente, ordenará fijar por diez (10) días calendario, en la Secretaría de la respectiva Registraduría, un aviso, mediante el cual se informe a los ciudadanos la solicitud de dejar sin efecto dicha inscripción”.

109 Sentencia del 15 de diciembre de 2021. Folio 130. Archivo digital “5\_11001031500020220294800-(2022-11-22 11-14-7)-11147-5.pdf”.

110 Ibid.

111 “(...) La resolución se notificará de conformidad con el inciso 4° del artículo 44 del C.C.A. y en todos los eventos, el Registrador Municipal fijará en lugar público de su despacho copia de la parte resolutive por el término de cinco (5) días”.

112 Sentencia SU-087 de 2022.