

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-141/25

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Alcance de la competencia de verificar la inscripción de candidatos

(...) la verificación de la inscripción de candidatos por parte de la Registraduría se limita a constatar el cumplimiento de requisitos formales, tales como la autenticidad de los documentos y la verificación de la participación en consultas populares o internas. La norma es clara al señalar que la Registraduría solo puede rechazar la inscripción en dos eventos específicos: (i) cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados en las consultas, o (ii) cuando un candidato haya participado en la consulta de un partido diferente al que lo inscribe. En ningún caso se contempla la posibilidad de rechazar una candidatura por causal de doble militancia, lo que confirma la falta de competencia de la Registraduría en este ámbito.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto sustantivo

(El Tribunal accionado) incurrió en el defecto sustantivo alegado por la Registraduría Nacional del Estado Civil al extender indebidamente las funciones de dicha entidad, más allá de lo establecido en la Constitución y la ley; y con base en ello atribuirle una responsabilidad que, de acuerdo con el diseño constitucional, no le corresponde asumir. Ahora bien, en este caso, (el Tribunal accionado) también fundamentó la condena patrimonial contra la Registraduría Nacional del Estado Civil en el hecho de que, según el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, “el presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil incluye el del Consejo Nacional Electoral”. Para la Sala, esta conclusión de la autoridad judicial contribuye a la configuración del defecto sustantivo, pues desconoce el alcance constitucional que esta Corte ha definido respecto a dicha norma... la condena patrimonial impuesta por el Tribunal accionado en contra de la accionante, basada en una lectura incorrecta del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, desconoce la distinción funcional y la independencia presupuestal que la Corte Constitucional ha destacado entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo nacional Electoral.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto fáctico por indebida valoración probatoria

(El Tribunal accionado) incurrió en un defecto fáctico al no valorar integralmente la sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, que (i) declaró la nulidad de la elección... y (ii) reconoció la falta de competencia de la Registraduría para intervenir en el proceso de inscripción.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

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

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisito de subsidiariedad

DEFECTO SUSTANTIVO-Characterización

DEFECTO FACTICO-Characterización

ORGANIZACION ELECTORAL-Naturaleza y funciones

ORGANIZACION ELECTORAL-Alcance de la autonomía

ORGANIZACION ELECTORAL-Conformación

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Funciones

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Ejerce la suprema vigilancia de la organización electoral

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Funciones

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA-Marco normativo

DOBLE MILITANCIA POLITICA-Alcance específico del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011

PARTIDOS POLITICOS-Facultades sancionadoras en relación con sus afiliados en materia de doble militancia

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Materias en que se exige una actuación coordinada

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Inclusión del Consejo Nacional Electoral en el presupuesto de gastos de la Registraduría no desconoce la Constitución

(...) la inclusión del Consejo Nacional Electoral dentro del presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil no implica subordinación ni afecta la independencia de estos órganos. La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que, en el marco de la relación presupuestal que existe entre las dos entidades, cada una de ellas maneja su propia fracción, lo que les permite gestionar sus recursos de manera independiente; y ambas participan del diseño presupuestal de la organización electoral. Este esquema asegura que tanto la Registraduría como el CNE ejerzan sus competencias.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Tercera de Revisión-

SENTENCIA T-141 de 2025

Referencia: expediente T-10.128.904.

Asunto: acción de tutela presentada por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra (i) el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá y (ii) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera.

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najar, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en primera instancia por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, el 11 de diciembre de 2023, y en segunda por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, el 29 de febrero de 2024.

Síntesis de la decisión

La Sala Tercera de Revisión estudió la acción de tutela promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra las sentencias proferidas por el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que la condenaron a indemnizar a Marco Yohan Díaz Barrera por los perjuicios derivados de la nulidad de la elección de Johana Chaves García como Representante a la Cámara para el periodo 2014-2018, quien habría incurrido en doble militancia.

2. La Registraduría argumentó que dichas decisiones vulneraron sus derechos al debido proceso y a la administración de justicia. En concreto, alegó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un defecto sustantivo al interpretar de manera indebida las normas que delimitan las funciones y competencias de la entidad accionada, atribuyéndole la responsabilidad de advertir la causal de doble militancia de la candidata, función que corresponde exclusivamente al Consejo Nacional Electoral (CNE). Además, señaló que dicha autoridad judicial habría incurrido en un defecto fáctico, pues no habría valorado adecuadamente la sentencia en la que se declaró la nulidad de la elección de Johana Chaves García.

3. Al analizar el asunto, la Corte Constitucional encontró que, en efecto, se configuraron los defectos alegados en el escrito de tutela. En cuanto al defecto sustantivo, estableció que el Tribunal de Cundinamarca extendió de manera inapropiada las competencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar que esta entidad debía controlar el cumplimiento de las inhabilidades de los candidatos, incluida la doble militancia, pese a que su actuación se limita a funciones técnicas de logística y organización de las elecciones, incluidas la administración del censo y la contratación de bienes y servicios. En ese sentido, al interpretar que la Registraduría tenía la obligación de advertir y sancionar la doble militancia, el Tribunal desnaturalizó el marco constitucional y legal que regula las competencias de la entidad y le asignó responsabilidades que, de acuerdo con la Constitución, recaen exclusivamente en el CNE.

4. En relación con el defecto fáctico, la Corte Constitucional determinó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca omitió valorar adecuadamente la sentencia de la Sección

Quinta del Consejo de Estado, que había declarado la nulidad de la elección de Johana Chaves García y que había establecido expresamente que la Registraduría no tenía injerencia en la verificación de la doble militancia, ya que esta facultad corresponde al CNE. La Corte consideró que ignorar este antecedente judicial –que precisó con claridad la razón de la nulidad de la elección, a partir de una conducta que debía ser controlada por el CNE–, resultó determinante en la condena impuesta, pues su falta de valoración condujo a una decisión basada en supuestos equivocados y afectó el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la accionante.

5. Por estas razones, la Sala Tercera de Revisión concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia vulnerados a la Registraduría Nacional del Estado Civil. En consecuencia, dejó sin efectos la Sentencia del 10 de mayo de 2023 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ordenó que dicha autoridad profiriera una nueva decisión que deberá ajustarse estrictamente a lo establecido en la parte motiva de la providencia. Cabe destacar que la Corte se centró únicamente en los defectos en los que incurrió el Tribunal, sin abordar otros aspectos como la responsabilidad administrativa del daño, por tratarse de asuntos que no estuvieron en discusión en la acción de tutela y que le competen definir al juez natural.

I. ANTECEDENTES

6. La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) presentó acción de tutela contra el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, en la que alega que sus decisiones, en el marco de un proceso de reparación directa, vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la administración de justicia. A continuación, se hará referencia a (i) los hechos que sirvieron de fundamento a dicho medio de control, (ii) las decisiones controvertidas mediante la acción de tutela, y (iii) los fallos de instancia objeto de revisión.

Los hechos que motivaron el proceso de reparación directa

7. El 15 de mayo de 2014, Yorgín Harvey Cely Ovalle y Carlos Leonardo Hernández formularon demanda de nulidad electoral por doble militancia contra Johana Chaves García, representante a la Cámara por el departamento de Santander por el partido Centro Democrático para el periodo constitucional 2014-2018. Con posterioridad, el 15 de septiembre de 2014, el señor Marco Yohan Díaz Barrera presentó escrito en el que coadyuvó la demanda.

8. Los hechos que dieron origen a tal actuación fueron, en síntesis, los siguientes:

Mediante Resolución 1825 del 10 de julio de 2013, emitida por el Consejo Nacional Electoral, se cambió el nombre del Partido Integración Nacional a Partido Opción Ciudadana, oportunidad en la que se inscribió a Johana Chaves García como miembro de la Dirección Nacional del partido.

() El 17 de octubre de 2013, Johana Chaves García presentó renuncia a su militancia dentro del partido.

() El 9 de diciembre de 2013, dicha ciudadana inscribió su candidatura a la Cámara de Representantes por el departamento de Santander, con aval del Partido Centro Democrático.

() El 9 de marzo de 2014, la entonces candidata fue elegida en los comicios celebrados ese día.

() Mediante el acta E26-CA del 21 de marzo de 2014, suscrita por los delegados del Consejo Nacional Electoral (CNE), se declaró la elección de los representantes a la Cámara por el Departamento de Santander para el periodo constitucional 2014-2018, entre los cuales figuraba la ciudadana Johana Chaves García.

9. La RNEC fue vinculada al proceso de nulidad electoral, pero alegó que no era la competente ni la encargada de proferir el acto de elección impugnado, por lo que solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva. Argumentó que no tiene injerencia en la realización de los escrutinios; por mandato legal, sólo cumple labores secretariales y no expide el acto declaratorio de la elección; el aval de los candidatos le corresponde a los partidos políticos, y el Consejo Nacional Electoral es el encargado de verificar el buen comportamiento y la ética electoral.

10. La Sección Quinta del Consejo de Estado acogió los argumentos de la RNEC y la desvinculó del proceso en el Auto del 7 de mayo de 2015. Resaltó que dicha entidad solo tiene facultades para verificar el cumplimiento de los requisitos formales, y que la irregularidad alegada -la doble militancia- es un asunto de fondo. Por lo tanto, afirmó que la RNEC no tenía la competencia para rechazar la inscripción de la candidata y que no hay cuestionamientos a sus actuaciones.

11. El Consejo de Estado anuló la elección en la Sentencia del 28 de septiembre de 2015 por haberse acreditado la doble militancia. En consecuencia, Marco Yohan Díaz Barrera se posesionó el 12 de noviembre de 2015 como representante en la curul que antes ocupaba Johana Chaves García.

12. Acto seguido, Marco Yohan Díaz Barrera presentó una demanda de reparación directa contra la RNEC y el Consejo Nacional Electoral. Alegó que hubo una falla en el servicio al haber declarado la elección de Johana Chaves García como representante a la Cámara, lo que le impidió ejercer dicho cargo entre el 20 de julio de 2014 y el 11 de noviembre de 2015.

13. El señor Díaz Barrera argumentó que la situación de doble militancia de Johana Chaves García era evidente, al punto de que el Consejo Nacional Electoral le ordenó en marzo de 2014 a sus delegados que se abstuvieran de declarar la elección para el departamento de Santander. En consecuencia, solicitó el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir, las deudas adquiridas al no haberse posesionado como representante a la Cámara desde el momento inicial del periodo constitucional y los daños morales que habría sufrido.

14. Al contestar la demanda de reparación directa, el Consejo Nacional Electoral alegó que (i) no tenía competencia para pronunciarse sobre la elección declarada por la Comisión Escrutadora Departamental de Santander. Aunque sus miembros son designados por el Consejo Nacional Electoral, sus decisiones son autónomas; (ii) el daño fue causado por Johana Chaves García al inscribirse como candidata, pese a estar incurso en doble militancia;

(iii) la conducta del demandante fue omisiva, porque nunca solicitó la revocatoria de la inscripción de dicha candidatura, no apeló el acto de elección y tampoco presentó la demanda de nulidad electoral, en la que solo figuró como coadyuvante cuando ya había caducado su oportunidad para interponerla; y (iv) el Consejo Nacional Electoral no representa judicialmente a la organización electoral.

15. Por su parte, la RNEC invocó su falta de legitimación por pasiva. Señaló que solo cumple una función de registro de los datos electorales y de secretaría de las comisiones escrutadoras, cuyos actos de elección reconocen derechos de carácter particular y concreto, además, expuso que ninguna autoridad administrativa ni el Consejo Nacional Electoral pueden modificarlos, pues la única vía posible para tal fin es la acción de nulidad electoral. Agregó que sus actuaciones se ampararon en las normas vigentes.

2. Providencias contra las cuales se promueve la acción de tutela

Sentencia del 13 de noviembre de 2020

16. En primera instancia, el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá condenó al Consejo Nacional Electoral y a la RNEC al pago de una indemnización. Concluyó que la organización electoral le causó un daño antijurídico a Marco Yohan Díaz Barrera, al haber sido privado de su derecho a elegir y ser elegido, y a la remuneración como representante a la Cámara, sin que aquel tuviera el deber de soportarlo. Halló acreditado que los perjuicios surgieron por una falla en el servicio; la elección de Johana Chaves García fue ilegal; y que el acto administrativo que la declaró frustró la aspiración cierta del demandante para ingresar a la Cámara de Representantes. Por último, ordenó la condena con cargo al presupuesto de la RNEC, fundado en que el Consejo Nacional Electoral no tiene uno independiente.

17. Esta decisión fue apelada por los demandados. Por una parte, la RNEC insistió en su falta de legitimación en la causa por pasiva, declarada en el proceso de nulidad electoral, agregando que el juzgado no tenía competencia para resolver este asunto por el valor de los perjuicios reclamados. Por otra parte, el Consejo Nacional Electoral argumentó que no se probó un daño imputable contra su actuación u omisión. Señaló que Marco Yohan Díaz Barrera se benefició del proceso de nulidad electoral, pese a no haber intentado la revocatoria de la inscripción de la candidatura de Johana Chaves García. Adicionalmente, dijo que el Consejo de Estado no se pronunció sobre irregularidades al anular la elección y que el CNE no tuvo la oportunidad de prever que la señora Chaves García estaba incurso en doble militancia.

1.2. Sentencia del 10 de mayo de 2023

18. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión apelada. Estimó que hubo una desatención grave de los deberes en cabeza de los funcionarios y empleados adscritos a dependencias de la RNEC y del Consejo Nacional Electoral, que le generó daños a Marco Yohan Díaz Barrera al impedirle acceder a su curul. El Tribunal destacó (i) que existe un trámite administrativo para la revocatoria de la inscripción de candidatos incurso en causales de inhabilidad o de doble militancia y (ii) que el Consejo Nacional Electoral era la autoridad competente para resolverlo. Por lo tanto, concluyó que la irregularidad en la actuación de la organización electoral se produjo porque “las autoridades

demandadas” advirtieron la doble militancia en sede administrativa y no le dieron el trámite correspondiente.

2. La acción de tutela

19. El 17 de noviembre de 2023, la Registraduría Nacional del Estado Civil promovió acción de tutela en contra de las sentencias que resolvieron el medio de control de reparación directa. En su criterio, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al confirmar la condena declarada por el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá, incurrió en los siguientes defectos o causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial:

Defecto material o sustantivo, pues hubo una indebida interpretación de las normas que establecen las competencias de dicha entidad, las cuales son meramente logísticas; e insistió en que la ley solo le permite rechazar la inscripción de un candidato por cuestiones formales. Argumentó que no tienen la facultad de verificar asuntos de fondo, como la doble militancia, y que el Tribunal desconoció las funciones meramente secretariales que tiene en los escrutinios que son realizados por las Comisiones Escrutadoras y por los delegados del Consejo Nacional Electoral. Además, indicó que el Tribunal no tuvo en cuenta el Decreto 1010 de 2000, donde se enlistan las funciones conferidas a la tutelante.

() Defecto fáctico, porque el Tribunal realizó una “valoración irracional” de la prueba que sirvió de fundamento para la condena en el proceso de reparación directa; esto es, la sentencia que anuló la elección de Johana Chaves García. Según la entidad accionante, la Sección Quinta del Consejo de Estado reconoció que la RNEC no tuvo injerencia en el acto administrativo que declaró aquella elección, por lo que decretó su falta de legitimación en la causa por pasiva dentro del proceso de nulidad electoral. Se trató, en consecuencia, de un hecho probado que no fue tenido en cuenta por el Tribunal, debido a que condenó a la RNEC por una decisión con la que no tuvo ninguna relación.

2.1. Sentencia de primera instancia en la acción de tutela

20. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, admitió la acción de tutela el 22 de noviembre de 2023 y vinculó al Consejo Nacional Electoral, al Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá y a Marcos Yohan Díaz Barrera.

21. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca contestó que la acción de tutela no cumple con el requisito de relevancia constitucional. A su juicio, la RNEC pretende que el juez constitucional actúe como una tercera instancia, porque cuestiona una decisión netamente legal que no afecta ningún derecho fundamental. El Tribunal argumentó que la legitimación en la causa de la RNEC fue debidamente valorada al evaluar la atribución de daño antijurídico a la organización electoral, de la que hace parte.

22. El Consejo Nacional Electoral adujo su falta de legitimación por pasiva, por no haber incidido en las decisiones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

23. El Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá esgrimió que el accionante pretende una tercera instancia para discutir un asunto debidamente abordado en el proceso

de reparación directa y que lo alegado por la RNEC corresponde a una diferencia interpretativa, que no configura una vía de hecho.

24. Marcos Yohan Díaz Barrera respondió que la RNEC pretende reabrir un debate jurídico que ya fue resuelto en dos instancias. Adujo que sus argumentos buscan crear una confusión sobre los objetos y finalidades de la nulidad electoral y la reparación directa, que son dos procesos sustancialmente distintos en los que se discutieron asuntos diferentes. Añadió que la decisión de los jueces de instancia es adecuada; la RNEC no indicó ningún aparte en el que se evidencien los errores de interpretación alegados en la acción de tutela, y la RNEC sí tuvo injerencia en el trámite electoral, porque la Comisión Escrutadora que declaró la elección de Johana Chaves García estaba integrada por funcionarios suyos.

25. En Sentencia del 11 de febrero de 2023, declaró en primera instancia la improcedencia de la acción de tutela por falta de relevancia constitucional. A su juicio, la RNEC pretende reabrir debates que fueron debidamente resueltos en el proceso de reparación directa. Concluyó que la RNEC presentó los mismos argumentos planteados en el recurso de apelación, los cuales fueron abordados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2.2. Impugnación

26. La RNEC sostuvo que su acción tiene relevancia constitucional porque involucra una sentencia que afecta de manera grave e injusta el tesoro nacional, y porque hubo una flagrante vulneración de los derechos al debido proceso y a la administración de justicia por las interpretaciones arbitrarias de las normas aplicables. Reiteró sus argumentos sobre la configuración de los defectos material y fáctico en los fallos de reparación directa.

27. Marcos Yohan Díaz Barrera replicó que la impugnación era improcedente. En su criterio, los presuntos defectos fueron correctamente resueltos por el juez competente; la exclusión de la RNEC del proceso de nulidad electoral no implica una ausencia de responsabilidad en el de reparación directa; y el Tribunal demandado no desconoció ninguna norma aplicable y no incurrió en ningún defecto. Reiteró que la RNEC quiere reabrir un debate jurídico que ya fue resuelto y desconoce que su condena se generó porque el Consejo Nacional Electoral no tiene un patrimonio propio, pues está incluido en el de la RNEC.

2.3. Sentencia de segunda instancia en la acción de tutela

28. El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en providencia del 29 de febrero de 2024, revocó la sentencia de primera instancia. En su lugar, negó el amparo frente al defecto fáctico, al considerar que los argumentos de la RNEC solo muestran una diferencia de criterios sobre la legitimación en la causa dentro del proceso de reparación directa; y frente al defecto sustantivo declaró la improcedencia, tras considerar que la RNEC no cumplió con el requisito de subsidiariedad, al haber presentado en la apelación un argumento nuevo que no había sido planteado ni discutido en el trámite de reparación directa.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

29. La Sala Tercera de Revisión es competente para pronunciarse en el asunto de la

referencia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del auto del 24 de mayo de 2024 de la Sala de Selección Número Cinco, que escogió para revisión las decisiones adoptadas por los jueces de instancia.

2. Requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Reiteración de jurisprudencia

30. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 constitucional, la tutela procede contra la “acción o la omisión de cualquier autoridad pública”; categoría que cobija a las autoridades judiciales, las cuales, en ejercicio de la función de administrar justicia, están llamadas a garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos reconocidos en la Constitución.

31. En ese sentido, cuando la acción de tutela sea interpuesta contra una autoridad judicial, con ocasión de una providencia proferida en ejercicio de su función de administrar justicia, resulta necesario acreditar el cumplimiento de requisitos generales, cuya observancia es una condición indispensable para que el juez de tutela pueda entrar a valorar el fondo del asunto; y de requisitos específicos, referentes a los defectos presentes en la correspondiente sentencia judicial y que generan la vulneración o amenaza de un derecho fundamental. Sin embargo, su carácter es excepcional porque en principio no puede desconocerse los principios de la cosa juzgada, la autonomía judicial, la seguridad jurídica y la naturaleza subsidiaria que caracteriza a la acción de tutela.

32. Por un lado, el análisis formal de la acción de tutela implica el estudio de las siguientes condiciones: “ (i) que las partes estén jurídicamente legitimadas dentro de la acción de tutela; (ii) que la cuestión discutida sea de relevancia constitucional; (iii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iv) que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (v) que cuando se trate de una irregularidad procedimental, ésta sea decisiva o determinante en la providencia controvertida, de modo que aparentemente afecte los derechos fundamentales del actor; (vi) que la parte accionante identifique razonablemente los hechos generadores de la vulneración y los hubiere alegado en el proceso judicial, siempre que sea posible; y (vii) que no corresponda a una tutela contra sentencia de tutela. Se trata, entonces, de un grupo de requisitos previos a la constatación de la presunta afectación o vulneración de las garantías fundamentales. Por tanto, no admiten una valoración y/o juzgamiento sobre el fondo del asunto, pues esto es propio del examen de los presupuestos especiales de procedibilidad”.

33. Por su parte, los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que éste sea incompatible con los preceptos constitucionales y vulnere los derechos fundamentales de las partes. En particular, debe acreditarse que la autoridad judicial correspondiente incurrió en alguno de los siguientes defectos: (i) material o sustantivo; (ii) fáctico; (iii) procedimental; (iv) decisión sin motivación; (v) desconocimiento del precedente; (vi) orgánico; (vii) error inducido o violación directa de la Constitución.

34. En ese entendido y antes de examinar el fondo del asunto objeto de estudio, es preciso que esta Sala analice la procedencia formal de la acción de tutela interpuesta por la

Registraduría Nacional del Estado Civil contra el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C.

3. Análisis del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

35. En este caso se cumplen todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales previstos en la jurisprudencia de la Corte. A continuación, la Sala se referirá a cada uno de ellos.

Legitimación en la causa por activa

36. Este requisito se cumple plenamente, pues en el marco del proceso de reparación directa que dio lugar a la interposición de la acción de tutela la entidad accionante hizo parte del extremo demandando y es la titular de los derechos presuntamente vulnerados, cuya protección se invoca en la demanda.

37. Siguiendo la tesis expuesta en la Sentencia T-892 de 2011, cabe anotar que las personas jurídicas, incluidas las públicas, son titulares de derechos fundamentales. Además, de conformidad con la Sentencia T-924 de 2002, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia son derechos de esta categoría en cabeza de aquellas, lo que habilita su protección vía tutela.

38. Asimismo, es importante tener en cuenta que en este caso la Registraduría Nacional del Estado Civil actúa por conducto del señor José Antonio Parra Fandiño, quien acreditó su calidad de jefe de la oficina jurídica.

1.3.1. Legitimación en la causa por pasiva

39. La acción de tutela procede contra el Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, al tratarse de las autoridades judiciales que, en el marco del proceso de reparación directa, profirieron las sentencias que se alegan como vulneradoras de los derechos fundamentales de la accionante. En ese sentido, son las autoridades llamadas a responder por la presunta comisión de los defectos alegados, en los términos expuestos en el escrito de la demanda.

2.2. Relevancia constitucional

40. Esta Corporación ha considerado, en cuanto al requisito de relevancia constitucional, que es indispensable verificar, en cada caso concreto, que la acción de tutela no esté siendo utilizada como una instancia adicional para reemplazar las vías judiciales ordinarias. En ese sentido, el análisis de la relevancia constitucional supone tener en consideración los siguientes criterios: (i) que la controversia verse sobre un asunto constitucional y no legal o económico; (ii) que el debate gire en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental; y (iii) que la decisión se haya fundamentado en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de derechos fundamentales.

41. Atendiendo las consideraciones expuestas, se advierte que el asunto objeto de revisión involucra la posible vulneración de los derechos fundamentales de la accionante al debido

proceso y al acceso a la administración de justicia, además de plantear un debate trascendental sobre las competencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las funciones que le han sido conferidas por la Constitución y la ley en materia electoral, de las cuales depende el adecuado desarrollo de los certámenes electorales y, por ende, la salvaguarda de los principios constitucionales que sustentan la democracia participativa. No se trata, por tanto, de una cuestión meramente legal o económica, sino de una controversia que aborda el contenido y alcance de los derechos fundamentales invocados, en especial en lo relativo a la correcta aplicación de la normatividad vigente y la decisión adoptada en el proceso de nulidad electoral.

42. Debe tenerse en cuenta, además, que la prohibición de doble militancia es un asunto de raigambre constitucional y que, en tal virtud, el debate trasciende a una esfera superior a la legal o económica, en tanto y en cuanto dicha prohibición constituye una herramienta de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e integrantes.

43. Aunado a lo anterior, la accionante asevera que la decisión atacada se fundó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial que se derivó en la transgresión de las garantías básicas del derecho al debido proceso, actuaciones que acusó de incurrir en los defectos fáctico y sustantivo.

44. Por todo esto, se descarta que la presente acción esté siendo utilizada como una instancia adicional para reemplazar las vías judiciales ordinarias y se concluye que el presente asunto está revestido de relevancia constitucional.

2.3. Subsidiariedad

45. En el caso concreto se satisface el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, toda vez que la accionante agotó todos los medios ordinarios de defensa disponibles en el ordenamiento jurídico, sin que cuente, cumplidas esas instancias, con otro medio judicial idóneo y eficaz para el restablecimiento de sus derechos fundamentales, distinto a la acción de tutela. En efecto, la presunta vulneración se configuró, precisamente, mediante la expedición de la sentencia de segunda instancia que, de manera definitiva, puso fin al proceso de reparación directa.

46. En relación con la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión, cabe precisar que los hechos y reparos manifestados en la tutela objeto de revisión no se enmarcan en ninguna de las causales de revisión contempladas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, lo que descarta de plano la idoneidad y eficacia de este mecanismo para resolver el requerimiento que plantea la presente solicitud de amparo.

47. De igual modo, tampoco procede el recurso de unificación de jurisprudencia previsto por el ordenamiento jurídico en el artículo 256 ídem como recurso extraordinario debido a que el caso no se enmarca en la causal única que puede motivar este recurso, esto es, que “la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.” En ese sentido, no se encontró que exista una sentencia de unificación que haya fijado criterios claros y uniformes que sean aplicables a la solución del caso concreto, ni

tampoco la pusieron de presente las partes ni los jueces de instancia.

48. Ahora, en atención a que la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado estimó que frente al defecto sustantivo alegado no se superó el requisito de subsidiariedad, debido a que la RNEC no advirtió en la apelación que el a quo no tuvo en cuenta la norma legal aplicable -Decreto 1010 de 2000- y sí lo hizo en la tutela, lo que a su consideración era un hecho novedoso, este Tribunal debe detenerse sobre el particular.

49. La Sala resalta que durante todo el proceso de reparación directa la RNEC construyó su defensa sobre la base de que carecía de legitimidad por pasiva e incluso, desde el inicio del proceso de nulidad electoral, manifestó que no tenía competencia para resolver asuntos que atañen a la revocatoria de inscripción ni a la doble militancia.

50. Ante esas alegaciones, lo mínimo que se esperaba de los jueces de instancia era que indagaran sobre las atribuciones y competencias asignadas por la ley a la RNEC, pues, con base en el principio de que “el juez conoce el derecho”, no era obligación de las partes anunciarles cuáles eran los fundamentos legales con los que debían tomar sus decisiones.

51. Así las cosas, esta Corte no comparte que se haya declarado improcedente la tutela por la exposición de un argumento novedoso, en la medida que, si bien no se invocó la norma en concreto -que dicho sea de paso se refiere a la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las funciones de sus dependencias-, la forma en que se invocó la falta de competencia obligaba a los jueces a tener presente la norma que echaron de menos, pues era de elemental conocimiento para la resolución del asunto.

2.4. Inmediatez

52. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y oportuno desde el momento en que ocurrió la acción u omisión que origina la violación o amenaza de los derechos fundamentales que se alega, pues de otra forma se desvirtuaría el propósito mismo de esta acción, esto es, el de proporcionar una protección urgente o inmediata de los derechos fundamentales cuando estén siendo vulnerados o amenazados. En el presente caso se advierte que la acción de tutela fue interpuesta el 17 de noviembre de 2023 y que la sentencia de segunda instancia que puso fin al proceso de reparación directa fue proferida, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 10 de mayo de 2023 y notificada el 25 de septiembre del mismo año. Es decir, transcurrieron menos de 2 meses entre la notificación de la providencia atacada y la interposición de la acción de tutela, tiempo que se estima razonable y oportuno.

2.5. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo en la providencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora

53. En el presente caso no se alega una irregularidad de carácter procesal, pues las presuntas anomalías son de carácter sustancial y se refieren a una indebida valoración probatoria, así como a la interpretación errónea de las normas de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por tal razón, dicho requisito no será valorado para efectos de determinar la procedencia de la presente acción.

2.6. Identificación razonable de los hechos y su alegación en el proceso

54. En este caso la accionante se refirió de forma clara, detallada y comprensible a los hechos constitutivos de violación de sus derechos fundamentales. En efecto, explicó con suficiencia las razones por las cuales considera que el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco de la acción de reparación directa, afectó sus prerrogativas constitucionales.

2.7. Las providencias cuestionadas no son una sentencia de tutela y tampoco resuelven una nulidad por inconstitucionalidad

55. Las providencias judiciales acusadas en esta oportunidad fueron proferidas en el marco de un proceso de reparación directa, con lo cual, no se trata de sentencias de tutela. Tampoco fue interpuesta contra una sentencia proferida por esta Corte, en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Además, no resuelven una nulidad por inconstitucionalidad.

4. Formulación de los problemas jurídicos y esquema de solución

56. Según la accionante, en el marco del proceso de reparación directa promovido por Marco Yohan Díaz Barrera en su contra, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en defecto sustantivo por indebida interpretación de las normas que establecen las competencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el proceso electoral, al paso que, agrega, también desconoció la norma aplicable al caso concreto. Adicionalmente, formuló un cargo dirigido a señalar que el Tribunal incurrió en defecto fáctico al realizar una valoración irracional de la prueba, la cual sirvió de fundamento para condenarla en el proceso de reparación directa y de exonerarla en el de nulidad electoral.

57. En particular, expuso que el Tribunal: (i) interpretó erradamente los artículos 9, 11, 26 y 90 del Decreto 2241 de 1986 y el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, pues estimó que a partir de estas disposiciones la Registraduría Nacional del Estado Civil puede hacer un control de fondo sobre la inscripción de candidatos incursos en doble militancia, ignorando sus funciones meramente logísticas al interior de la Organización Electoral y que en materia de doble militancia la competencia para sancionarla recae sobre el CNE y los partidos políticos; (ii) desconoció el Decreto 1010 de 2000, por medio del cual se estableció la organización interna de la RNEC y se fijaron las funciones de sus dependencias, especialmente los artículos 5 y 35, en los cuales no se advierte función alguna para “resolver o verificar situaciones electorales de fondo tales como la doble militancia”; y (iii) valoró indebidamente la prueba que acreditaría que en el proceso de nulidad electoral seguido en contra de Johana Chaves García se le reconoció la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

58. En este punto es importante precisar que, de acuerdo con los planteamientos del escrito de tutela, aun cuando la solicitud de amparo ha sido promovida en contra tanto del Juzgado Cincuenta y Ocho Administrativo de Bogotá como del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Sala se detendrá en el análisis de la providencia adoptada por esta última autoridad judicial. Esto no sólo porque es evidente que los cuestionamientos de la accionante están estrictamente dirigidos en contra de dicha decisión, sino porque procesalmente es de

esta última decisión de la que se deriva la firmeza de las providencia de primer grado, lo que lleva a que en esta oportunidad el análisis constitucional se centre en la providencia adoptada el 10 de mayo de 2023 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

59. A partir de lo expuesto, le corresponde a la Sala Tercera de Revisión ocuparse de resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿El Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en defecto sustantivo al interpretar indebidamente las funciones y competencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil atinentes al proceso de inscripción de candidatos y la prohibición de doble militancia?

() ¿El Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en defecto fáctico al condenar administrativa y patrimonialmente a la Registraduría Nacional del Estado Civil sin tener en cuenta que en el proceso de nulidad electoral se declaró su falta de legitimación por pasiva por carecer de competencia para rechazar la inscripción de candidatos incursos en doble militancia?

60. Con miras a resolver los dos interrogantes, a continuación (i) se hará una breve caracterización de los defectos sustantivo y fáctico, como causales especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; y (ii) se hará referencia a la composición y funciones de la organización electoral, las funciones que en este marco ostenta la Registraduría Nacional del Estado Civil, la relación de esta institución con el Consejo Nacional Electoral, el fenómeno de la doble militancia, y la inclusión del presupuesto de gastos de la CNE en el presupuesto de la RNEC. A partir de estas consideraciones, se analizará el caso concreto.

5. Breve caracterización del defecto sustantivo y del defecto fáctico por indebida valoración probatoria. Reiteración de jurisprudencia

61. La Corte Constitucional ha indicado que el defecto material o sustantivo se encuentra fundamento en el principio de igualdad, en los derechos de acceso a la administración de justicia y el debido proceso. En esencia, se presenta cuando la autoridad judicial emplea una norma inaplicable al caso concreto, deja de aplicar la norma adecuada o interpreta una disposición relevante de forma contraria a la razonabilidad jurídica.

62. En tal virtud, si bien las autoridades judiciales son autónomas e independientes para establecer cuál es la norma que fundamenta la solución del caso puesto bajo su conocimiento -y para interpretarlas y aplicarlas-, estas facultades no son absolutas, por lo que excepcionalmente el juez de tutela debe intervenir para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y de la Constitución, sin que ello implique señalar la interpretación correcta o conveniente en un caso específico por encima del juez natural.

63. En desarrollo de lo anterior, la Corte ha identificado las siguientes hipótesis como algunos de los escenarios en los que es posible que se configure el defecto sustantivo, como causal específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales:

(i) Cuando la decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido

declarada contraria a la Constitución, o e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador.

(ii) A pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial.

(iii) No se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes.

(iv) La disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución.

(v) Un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza “para un fin no previsto en la disposición”.

(vi) La decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso.

(vii) Se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto.

64. Así, se tiene que no cualquier divergencia frente al criterio interpretativo en una decisión judicial configura un defecto sustantivo; sólo ocurre cuando aquellas resultan irrazonables, desproporcionadas, arbitrarias y caprichosas. Debe por tanto, tratarse de una irregularidad de tal entidad que haya llevado a proferir una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales de las partes o sujetos afectados por la actuación judicial.

65. Ahora bien, sobre el defecto fáctico, se ha dicho que la indebida valoración probatoria se presenta “cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado”. En estos casos, resulta indispensable dar cuenta de que las fallas en la decisión no solo sean trascendentes sino que sean atribuibles a las deficiencias probatorias en las que haya incurrido la autoridad judicial.

66. En ese sentido y no obstante las amplias facultades discrecionales que ostenta el juez para realizar el análisis del material probatorio, es su deber obrar conforme a los principios de la sana crítica; esto es, con fundamento en criterios objetivos y racionales. Particularmente, la indebida valoración probatoria se configura a partir de una doble dimensión: (i) positiva, cuando el juez admite pruebas que no ha debido valorar. Lo anterior, bien sea porque aquellas son ilícitas o porque se dan por probados supuestos de hecho, sin que exista prueba de ellos; y (ii) negativa, cuando la autoridad niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional, caprichosa u omite por completo su valoración.

67. Atendiendo los principios de autonomía judicial, de juez natural y de inmediación de la

prueba, la Corte ha considerado que la existencia de un defecto de este tipo por regla general no faculta al juez de tutela para realizar un nuevo examen del material probatorio, como si se tratara de una instancia adicional; sino que “su función se ciñe a verificar que la solución de los procesos judiciales sea coherente con la valoración ponderada de las pruebas recaudadas por el juez y aportadas por los intervinientes”. En ese sentido, el defecto fáctico aludido debe satisfacer los requisitos de irrazonabilidad y trascendencia, esto es que “el error denunciado debe ser ostensible, flagrante y manifiesto, y debe tener incidencia directa, trascendencia fundamental o repercusión sustancial en la decisión judicial adoptada, lo que quiere decir que, de no haberse presentado, la decisión hubiera sido distinta”.

6. La Organización Electoral en Colombia: independencia, funciones y coordinación Institucional

68. La Constitución Política de Colombia consagra un modelo de organización electoral autónomo y funcionalmente independiente de las ramas tradicionales del ejercicio del poder público, el cual se fundamenta en la existencia de órganos con competencias definidas y autonomía administrativa. De acuerdo con el artículo 120 de la Constitución, la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), además de los demás organismos que establezca la ley. Estos entes, aunque relacionados por su función común en la gestión y supervisión de los procesos electorales, cuentan con atribuciones y competencias que, si bien convergen en ciertos puntos, se desarrollan de manera independiente.

69. El Código Electoral, preconstitucional y adoptado mediante el Decreto 2241 de 1986, obedeció también a este diseño al señalar que la organización electoral incluye, entre otras autoridades, al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Entre las funciones principales de esta organización se encuentran la dirección y vigilancia de las elecciones, así como la administración de todo lo relativo a la identidad de las personas y el control del censo electoral, para lo cual se distribuyen competencias independientes a cada institución, como se verá enseguida.

70. En el ejercicio de estas funciones, la estructura electoral colombiana se mantiene separada de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, garantizando la imparcialidad de sus decisiones y la transparencia en la conducción de los procesos electorales. Esta separación asegura que las actuaciones y omisiones de cada una de las instituciones que conforman la organización electoral sean atribuibles únicamente a título propio, sin que exista una confusión de responsabilidades.

El Consejo Nacional Electoral: atribuciones y funciones Constitucionales

71. De acuerdo con el artículo 265 de la Constitución, el Consejo Nacional Electoral es el órgano encargado de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y de sus representantes legales y candidatos. Con el fin de garantizar el cumplimiento de estos objetivos, el Consejo goza de autonomía presupuestal y administrativa.

72. Sus principales facultades comprenden: (i) la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral; (ii) la revisión de los escrutinios y documentos electorales

concernientes a cualquiera de las etapas del proceso de elección; (iii) la supervisión de los procesos electorales, asegurando que se desarrollen en condiciones de transparencia y equidad; (iv) la ejecución del escrutinio general de toda votación nacional, la declaratoria de la elección y la expedición de las credenciales respectivas; y (v) la decisión sobre la revocatoria de inscripciones de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular cuando exista prueba plena de inhabilidad.

73. En relación con la última facultad mencionada, el artículo 108 de la Constitución Política dispone que toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad deberá ser revocada por el Consejo Nacional Electoral, con respeto por el debido proceso. De esta manera, el CNE se erige como el ente encargado de asegurar que los candidatos que participen en los comicios cumplan con los requisitos legales, preservando así la transparencia de los procesos democráticos.

74. En ese sentido, el Decreto 2241 de 1986, en los artículos 11 y 12, desarrolla y complementa las funciones conferidas al CNE, al establecer que dicha entidad tiene a su cargo, entre otras labores, las siguientes: (i) la designación de sus delegados para que realicen los escrutinios generales en cada circunscripción electoral; (ii) realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial; y (iii) conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos u omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente.

75. Con el propósito de ejercer sus competencias, el CNE expidió la Resolución 0921 del 18 de agosto de 2011, “[p]or la cual se establece el procedimiento para revocar inscripciones de candidatos a cargos de elección popular”, en la que se definió, entre otros aspectos, el tipo de procedimiento a seguir, el plazo con el que contaban los ciudadanos para solicitar la revocatoria de candidatos, los requisitos que debía cumplir dicha solicitud y el trámite que se le daría a cada petición.

76. No obstante, mediante Sentencia del 6 de mayo de 2013, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad de dicha resolución, con el argumento de que la definición del procedimiento a seguir es competencia exclusiva del Congreso de la República, al tener la facultad de impedir que un candidato participe en la contienda electoral, afectando un derecho político que, según el artículo 52 de la Constitución, debe ser regulado mediante leyes estatutarias.

77. Lo anterior no implica que no exista un procedimiento para adelantar la revocatoria de inscripciones de candidatos a cargos de elección popular. Conforme al inciso 3 del artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), las autoridades deben ajustar sus actuaciones a los procedimientos previstos en dicho cuerpo normativo, sin perjuicio de lo regulado en leyes especiales. En los casos no contemplados por estas últimas, se aplicarán las disposiciones del CPACA.

78. En la misma línea, el artículo 34 del CPACA consagra el procedimiento administrativo común y principal, del cual puede valerse el CNE para adelantar el proceso de revocatoria de inscripciones de candidatos a cargos de elección popular.

5.2. La Registraduría Nacional del Estado Civil: rol técnico y administrativo en el proceso electoral

79. El Registrador Nacional del Estado Civil, como máximo representante de la Registraduría, tiene a su cargo la dirección y organización de las elecciones, así como las funciones de identificación de los ciudadanos y la administración del censo electoral. Según el artículo 266 de la Constitución, estas funciones deben desarrollarse conforme a la ley, con miras a asegurar la regularidad y legitimidad de los procesos electorales.

80. Entre las atribuciones específicas que se le han otorgado, de acuerdo con el artículo 26 del Decreto 2241 de 1986, se encuentran: (i) organizar y vigilar el proceso electoral; (ii) ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral; (iii) actuar como secretario del Consejo Nacional Electoral y como clavero del arca triclave de la misma corporación; y (iv) organizar la difusión de los resultados electorales a medida que se vayan conociendo los escrutinios practicados por las comisiones escrutadoras y por los delegados del Consejo Nacional Electoral.

81. En materia de inscripción de candidaturas, el artículo 90 del mismo Decreto establece que las candidaturas a la Presidencia de la República serán inscritas ante el Registrador Nacional, mientras que las listas de candidatos para Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales deberán presentarse ante los delegados correspondientes del Registrador. Este esquema garantiza una distribución equitativa de las funciones en la organización electoral, evitando la concentración de poder en un solo órgano.

82. Ahora bien, el Decreto 1010 de 2000 determinó la composición de la Registraduría Nacional del Estado Civil y fijó las funciones de sus dependencias. En particular, el artículo 5 de dicha normatividad señaló que, en materia electoral, a dicha entidad le compete proteger el ejercicio del derecho al sufragio; dirigir y organizar el proceso electoral; llevar el Censo Nacional Electoral; asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole, y coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales. A su vez, el artículo 35 del Decreto 1010 de 2000 enlista las 22 funciones otorgadas específicamente a la Registraduría Delegada en lo Electoral.

5.3. Relaciones institucionales entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil

83. Aunque el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil cumplen funciones que podrían parecer semejantes, estas son independientes y deben ejecutarse de manera armónica. En ese sentido, en la Sentencia C-230A de 2008 la Corte Constitucional indicó que, en cuanto al proceso electoral, la organización de las elecciones, su logística y la administración del censo corresponden a la Registraduría, mientras que la solución de controversias relacionadas con los resultados electorales, la declaratoria de elección y la expedición de credenciales son competencias exclusivas del Consejo Nacional Electoral.

84. Más recientemente, en la Sentencia C-340 de 2024, la Corte precisó que:

“[l]a dirección, organización y vigilancia del proceso electoral corresponde a las autoridades

electorales, de conformidad con las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley. Corresponde al Consejo Nacional Electoral, en los términos del artículo 265 de la Constitución, regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos, y realizar los escrutinios de las votaciones en la forma prevista en dicha disposición constitucional y las leyes que los regulen. Por su parte, a la Registraduría Nacional del Estado Civil corresponde, por mandato del artículo 266 de la Constitución, la dirección y organización de las elecciones y la contratación de los bienes y servicios necesarios para la realización de los procesos electorales en todas sus etapas, en la forma que disponga el legislador”.

85. Ahora bien, sobre la inscripción de candidaturas, el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011 consagra que la autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y que la solicitud de inscripción se rechazará cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. De esta norma se desprenden, entonces, dos subreglas importantes, (i) que la RNEC sólo puede hacer un control formal de la inscripción; (ii) que puede rechazarla cuando se enfrente a los dos eventos allí contemplados.

86. Ahora bien, en materia de revocatoria de candidaturas, el Consejo Nacional Electoral es la entidad facultada para hacerlo cuando el candidato esté incurso en causal de inhabilidad, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución. Adicionalmente, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 contempla otro supuesto en el cual procede la revocatoria de la inscripción, esto es cuando el candidato incurra en doble militancia, fenómeno que, debe advertirse, no es equivalente a causal de inhabilidad, pero sí, a causal de nulidad electoral.

87. A propósito de lo anterior, la Sentencia C-334 de 2014 definió la doble militancia “como una limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3, C.P.)”. Asimismo, recordó que el artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, prevé una prohibición general según la cual “en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”.

88. Desde el punto de vista legal, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 dispone que no se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político (doble militancia en modalidad de pertenencia). Además, los incisos 2o y 3o de la citada disposición se establecen tres reglas, cuyo incumplimiento es indicativo de doble militancia:

(i) Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.

(ii) Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o

movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

(iii) Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

89. Sobre las sanciones por incurrir en doble militancia, el inciso 4o del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 consagra que esta se castigará de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción. Debe resaltarse que la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1475 de 2011, manifestó que el titular del poder sancionatorio de la prohibición de doble militancia “no es otra que la agrupación política correspondiente, pues esta es la que está sometida a dichos estatutos”.

90. Así como la agrupación política es la titular del poder sancionatorio, en ella también recae la inscripción de los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, y según el artículo 28 ídem, para ello deben verificar previamente el cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad.

91. Además de ser causal para la revocatoria de la inscripción, la doble militancia también es causal de nulidad electoral, con lo cual los actos de elección pueden ser demandados con fundamento en ello.

92. En la misma línea, el numeral octavo del artículo 275 del CPACA define que los actos de elección o de nombramiento son nulos cuando “tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección”. La expresión subrayada fue declarada inexecutable mediante la Sentencia C-334 de 2014, oportunidad en la que esta Corporación precisó que “el candidato no puede incurrir en doble militancia en el momento de la elección, sino antes... específicamente al momento de la inscripción”. La razón de la decisión se fundó en que dicho fragmento era contrario a los incisos 5 y 12 del artículo 107 de la Constitución y al artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, que contemplan que la doble militancia se configura al momento de la inscripción.

93. En ese orden de ideas, resulta claro que al momento de la inscripción de candidatos, los partidos y movimientos políticos deben verificar que aquellos cumplan las calidades y requisitos necesarios para su postulación y constatar que no se encuentren incursos en causal de inhabilidad o incompatibilidad, pues como lo señaló esta Corte en la Sentencia C-490 de 2011, “se trata de presupuestos inexcusables vinculados al derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que persiguen importantes fines constitucionales, como los de garantizar la transparencia, objetividad y moralidad en el ejercicio de la función pública”.

94. En suma, la Corte Constitucional ha reiterado que, aunque el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil comparten responsabilidades en el proceso electoral, sus funciones son complementarias pero claramente diferenciadas. Mientras que la

RNEC se encarga de la logística y organización de las elecciones, incluida la administración del censo y la contratación de bienes y servicios, el CNE tiene la competencia exclusiva para la regulación, vigilancia y control de la actividad electoral de partidos y movimientos políticos, así como para la resolución de controversias electorales y la revocatoria de candidaturas cuando exista plena prueba de una inhabilidad o se verifique la configuración de doble militancia. Esta distribución garantiza que ambas entidades actúen de manera independiente y armónica, respetando las competencias que la Constitución y la ley les atribuyen. Además, también ha dejado claro que los partidos y los movimientos políticos participan activamente en la construcción de la transparencia, objetividad y moralidad en el ejercicio electoral, al encomendarles la supervisión de que sus candidatos cumplan las calidades y requisitos de los cargos a los que se postulan y su sanción cuando estos incurren en doble militancia.

5.4. Sobre la relación presupuestal del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil

95. En la Sentencia C-230A de 2008, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del literal b (parcial) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 y el numeral 4 del artículo 12 del Código Electoral, que disponen la inclusión del Consejo Nacional Electoral dentro del presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Allí, esta Corte advirtió que el presupuesto de la organización electoral tiene dos secciones o componentes, uno asignado a cada una de las autoridades principales que la componen, al tiempo que consideró que la competencia del CNE para aprobar el presupuesto se limita a su fracción presupuestal, sin que esta competencia recaiga sobre la sección del presupuesto correspondiente a la Registraduría. De tal manera, afirmó que no hay un “menoscabo de la autonomía de ninguno de los órganos o de la unidad del presupuesto”.

96. En otras palabras, la relación presupuestal que existe entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil no implica subordinación alguna. La estructura presupuestal se divide en secciones específicas para cada organismo, lo que permite que ambos ejerzan sus competencias con plena independencia.

97. Según el artículo 47 del Decreto 111 de 1996, “corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto”. Dentro de estos órganos se incluye, como ya se vio, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que es cabeza de la organización electoral en esta materia y a través de la cual el CNE formula sus necesidades presupuestales. En ejercicio de su independencia constitucional, participa directamente en el diseño presupuestal de la organización electoral y remite sus solicitudes a la Registraduría.

98. Así, el CNE, como unidad independiente y entidad ejecutora dentro del presupuesto asignado a la Registraduría, participa en la etapa de planificación y formulación del presupuesto, canalizando sus requerimientos a través de este último órgano. Este procedimiento es coherente con la estructura administrativa y presupuestal establecida en el Decreto 111 de 1996, y atiende a la coordinación presupuestal que debe existir entre las dos entidades, por vía de la cual se materializa su independencia. De ahí que en la Sentencia C-230A de 2008, la Corte haya señalado lo siguiente:

“La autonomía es una cualidad que distingue a quien es capaz de decidir por sí mismo y se predica de la persona individualmente considerada y también de las entidades u organismos públicos. Una de las principales características inherentes a la autonomía es la facultad de autogobierno, de la cual hace parte la autodeterminación administrativa, jurídica y presupuestal que les procure a las entidades autónomas “la consecución de los altos objetivos que les ha trazado el constituyente”. Si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral son autónomos, esa autonomía no implica la total inexistencia de relaciones entre las dos entidades que, al fin de cuentas, son miembros de una misma organización y deben actuar coordinadamente. En este orden de ideas y dado que la Constitución no configuró un sistema de separación presupuestal, nada se opone a que haya un presupuesto de toda la organización electoral y a que la iniciativa presupuestal propicie un diálogo alrededor del respectivo proyecto. La índole de las funciones atribuidas permite predicar el carácter técnico de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues la preparación y el desarrollo de las jornadas electorales exigen manejar conocimientos y criterios técnicos, cuya estricta aplicación es garantía de la imparcialidad y transparencia de su actuación, así como fundamento de la confianza de los distintos actores políticos y de la ciudadanía en general”.

99. A modo de conclusión, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la inclusión del presupuesto del Consejo Nacional Electoral dentro del de la Registraduría Nacional del Estado Civil no afecta la autonomía de ninguno de los dos órganos. Aunque ambos comparten un mismo marco presupuestal, cada entidad tiene asignadas sus propias secciones, lo que garantiza su independencia en el manejo de los recursos. De este modo se ha insistido en que la relación presupuestal que existe entre el CNE y la RNEC está diseñada para asegurar una coordinación funcional entre los dos organismos, sin que ello implique subordinación alguna, permitiendo que cada uno cumpla sus competencias de manera independiente, pero armónica, dentro de la organización.

100. Además, la distinción entre las funciones de las entidades electorales asegura que cada órgano actúe dentro del ámbito de sus competencias, sin interferencia o intervención indebida en las tareas del otro. La suprema inspección y vigilancia que ejerce el Consejo Nacional Electoral sobre la organización electoral no debe entenderse como un desplazamiento de las funciones técnicas de la Registraduría, sino como una garantía de que el proceso se desarrolla conforme a los principios constitucionales de legalidad y transparencia; pero siempre atendiendo la estricta diferencia y alcance de la intervención que cada una de estas instituciones.

6. Análisis del caso concreto

101. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional estudia la acción de tutela promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil en contra de la providencia judicial adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que se confirmó la responsabilidad extracontractual atribuida al Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), a raíz de la condena patrimonial proferida en favor del señor Marco Yohan Díaz Barrera, quien alegó haber sufrido perjuicios como consecuencia de la nulidad de la elección de la señora Johana Chaves García como representante a la Cámara, quien fue declarada electa pese a estar incurso en causal de

revocatoria de su inscripción.

102. A partir de lo planteado por la entidad accionante, el asunto de la referencia lleva a resolver si la providencia judicial controvertida incurrió en (i) un defecto sustantivo por indebida interpretación de las normas legales y constitucionales que delimitan las competencias de la RNEC en el proceso de inscripción de candidatos; y (ii) un defecto fáctico relacionado con la valoración inadecuada de la prueba obrante en el expediente, específicamente respecto a la falta de legitimación por pasiva de la RNEC, reconocida previamente en la sentencia de nulidad electoral proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

103. Adicionalmente, la Sala se detendrá única y exclusivamente en el estudio de los referidos defectos y, de hallarlos configurados, no abordará otros aspectos atinentes a la responsabilidad del Estado ni estudiara los elementos que la componen, ello, con el fin de no abrogarse facultades propias del juez natural, quien con base en las consideraciones que aquí se hagan es el llamado a tomar una decisión de fondo sobre el asunto.

6.1. Solución del primer problema jurídico: el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en defecto sustantivo por indebida interpretación de las competencias constitucionales y legales de la Registraduría Nacional del Estado Civil

104. Previamente se indicó que el defecto sustantivo se presenta, entre otros eventos, cuando una autoridad judicial interpreta de manera incorrecta las normas jurídicas aplicables, llevando a decisiones que contravienen el ordenamiento constitucional y legal vigente. En este caso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en defecto sustantivo (i) al interpretar de manera errada los artículos 9, 11, 26 y 90 del Decreto 2241 de 1986 y el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, extendiendo la competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) a ámbitos que no le corresponden y atribuyéndole una responsabilidad que, conforme a la Constitución y la ley, no recaía en dicha entidad; y (ii) al no tener en cuenta el Decreto 1010 de 2000, en cuyo articulado no se contempla ninguna competencia asignada a la Registraduría Nacional del Estado Civil para pronunciarse sobre la legalidad de las inscripciones de candidaturas.

105. En esta providencia ha quedado claro que, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución la organización electoral está compuesta principalmente por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta organización se concibe como independiente y autónoma de las ramas del poder público, con competencias separadas y especializadas para cada uno de sus órganos. El artículo 266 superior, a su vez, señala que la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene a su cargo la organización logística y técnica de los procesos electorales, la administración del censo electoral, pero no le atribuye competencias para decidir de fondo sobre la validez de la inscripción de las candidaturas, esto es, no ostenta la atribución de declarar en vía administrativa la existencia de causales de inhabilidad o de inelegibilidad, como es la doble militancia.

106. El desarrollo normativo de esta disposición se encuentra en el Decreto 2241 de 1986 y en el Decreto 1010 de 2000. El primero de ellos establece que la función de la Registraduría se limita a organizar y vigilar el proceso electoral, coordinar las investigaciones necesarias para su correcto funcionamiento y garantizar la adecuada inscripción de las candidaturas. Por

su parte, el Decreto 1010 de 2000, que regula la estructura interna de la RNEC, ratifica que la responsabilidad de esta entidad se circunscribe a aspectos logísticos y técnicos, y no incluye la facultad de pronunciarse sobre la legalidad de las candidaturas, lo cual es competencia exclusiva del CNE.

107. El artículo 32 de la Ley 1475 de 2011 refuerza esta delimitación, al indicar que la verificación de la inscripción de candidatos por parte de la Registraduría se limita a constatar el cumplimiento de requisitos formales, tales como la autenticidad de los documentos y la verificación de la participación en consultas populares o internas. La norma es clara al señalar que la Registraduría solo puede rechazar la inscripción en dos eventos específicos: (i) cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados en las consultas, o (ii) cuando un candidato haya participado en la consulta de un partido diferente al que lo inscribe. En ningún caso se contempla la posibilidad de rechazar una candidatura por causal de doble militancia, lo que confirma la falta de competencia de la Registraduría en este ámbito.

108. Por otro lado, el artículo 265 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 asignan al CNE la facultad de vigilar y controlar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los candidatos, así como la de revocar las inscripciones cuando exista plena prueba de la configuración de una causal de inhabilidad. Esta separación de competencias no es arbitraria, sino que responde a la necesidad de asegurar la independencia y autonomía de cada órgano en el ejercicio de sus funciones. El CNE se encarga del control político y de la revisión de las inscripciones, mientras que la RNEC se ocupa de la organización y administración logística del proceso electoral.

109. De este modo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca erró al interpretar que la Registraduría podía hacer un control de fondo sobre la inscripción de candidaturas y, en consecuencia, endilgarle responsabilidad por no haber advertido la doble militancia de la candidata Johana Chaves García. Esta interpretación desconoce no solo el marco normativo vigente, sino también la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que han sido consistentes en señalar que las competencias de la Registraduría se limitan a aspectos formales y logísticos.

110. La indebida atribución de responsabilidad a la Registraduría no solo vulnera el principio de legalidad, sino que además genera un efecto adverso en la autonomía de la organización electoral, al confundir las competencias de sus órganos. La Corte Constitucional ha señalado que la autonomía y especialización funcional de cada órgano son fundamentales para preservar la independencia y transparencia del sistema electoral. En esa medida, el desconocimiento de esta separación funcional desnaturaliza el diseño constitucional de la organización electoral y afecta su capacidad de actuar de manera imparcial y objetiva en el desarrollo de sus funciones.

111. Es claro, entonces, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en el defecto sustantivo alegado por la Registraduría Nacional del Estado Civil al extender indebidamente las funciones de dicha entidad, más allá de lo establecido en la Constitución y la ley; y con base en ello atribuirle una responsabilidad que, de acuerdo con el diseño constitucional, no le corresponde asumir.

112. Ahora bien, en este caso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca también

fundamentó la condena patrimonial contra la Registraduría Nacional del Estado Civil en el hecho de que, según el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, “el presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil incluye el del Consejo Nacional Electoral”. Para la Sala, esta conclusión de la autoridad judicial contribuye a la configuración del defecto sustantivo, pues desconoce el alcance constitucional que esta Corte ha definido respecto a dicha norma.

113. Previamente se explicó que la inclusión del Consejo Nacional Electoral dentro del presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil no implica subordinación ni afecta la independencia de estos órganos. La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que, en el marco de la relación presupuestal que existe entre las dos entidades, cada una de ellas maneja su propia fracción, lo que les permite gestionar sus recursos de manera independiente; y ambas participan del diseño presupuestal de la organización electoral. Este esquema asegura que tanto la Registraduría como el CNE ejerzan sus competencias.

114. Así, a pesar de que ambos órganos comparten un marco presupuestal, esto no implica una afectación de la independencia de cada entidad; por el contrario, ello refleja una relación de coordinación administrativa entre ambos organismos a luz de lo cual ejercen sus competencias, pero también son responsables directamente de las actuaciones desarrolladas en el marco de sus funciones independientes.

115. Según el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 31 de julio de 2014, aplicó un remedio similar al extender a la Registraduría Nacional del Estado Civil la responsabilidad patrimonial impuesta al Consejo Nacional Electoral, sólo por el hecho de ser parte de la Organización Electoral. Para la Sala, este argumento no es suficiente para justificar la actuación del Tribunal Administrativo del Cundinamarca, al menos por dos razones.

116. Por un lado, desde el punto de vista fáctico, la referida sentencia del 31 de julio de 2014 en estricto sentido no constituye precedente para el caso de la referencia. En aquella ocasión se conoció la demanda de reparación directa formulada por un diputado que, en un principio, no pudo acceder al cargo porque en su lugar se nombró a otro candidato, producto de una elección que tenía inconsistencias entre el número de votantes y los votos registrados y contados. Hechos que evidentemente distan de aquellos en los que se enmarca la reparación directa promovida por el señor Marco Yohan Díaz Barrera.

117. Por otro lado, en la providencia citada, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que aunque la responsabilidad administrativa recaía sobre el Consejo Nacional Electoral, esta debía extenderse a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para justificarlo, únicamente mencionó que el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 contempla que la primera entidad está incluida en el presupuesto de la segunda. Como ya se indicó, esta lectura de la norma es errada porque desconoce el alcance constitucional que la Corte le ha dado a dicha disposición y deja lado la relación presupuestal de coordinación e independencia que existe entre ambas entidades; por tanto, no era un razonamiento jurídicamente válido, en el cual se pudiera basar la responsabilidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el asunto de la referencia.

118. De acuerdo con todo lo expuesto, para la Sala Tercera de Revisión es claro que la

condena patrimonial impuesta por el Tribunal accionado en contra de la accionante, basada en una lectura incorrecta del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, desconoce la distinción funcional y la independencia presupuestal que la Corte Constitucional ha destacado entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo nacional Electoral. El hecho de que ambas entidades compartan una estructura presupuestal en nada interfiere con el ejercicio pleno de sus competencias. La correcta interpretación de la norma muestra que la coordinación entre el CNE y la Registraduría no constituye una afectación de la independencia de los órganos, sino un mecanismo diseñado para asegurar que ambos puedan cumplir sus funciones dentro del marco constitucional de manera armónica y eficiente. Por tanto, esta lectura equivocada de las disposiciones legales y constitucionales lleva a una indebida atribución de responsabilidad a la Registraduría.

6.2. Solución al segundo problema jurídico: el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en defecto fáctico por indebida valoración probatoria

119. De acuerdo con lo expuesto en las consideraciones previas de esta providencia, el defecto fáctico se configura, entre otros eventos, cuando el juez valora de manera irracional o incompleta las pruebas obrantes en el proceso, llegando a conclusiones que no se corresponden con la realidad fáctica acreditada. Para la Sala de Revisión, en este caso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un defecto fáctico al no valorar integralmente la sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, que (i) declaró la nulidad de la elección de Johana Chaves García y (ii) reconoció la falta de competencia de la Registraduría para intervenir en el proceso de inscripción.

120. En efecto, el Tribunal accionado ignoró el contenido integral de una prueba determinante aportada en el proceso, consistente en la sentencia del Consejo de Estado del 28 de septiembre de 2015, pues, aunque reconoció que en esta se declaró la nulidad de la elección de Johana Chaves García, a su vez ignoró que también allí se reconoció la falta de competencia de la Registraduría para advertir o corregir la causal de doble militancia.

121. En dicha providencia, la Sección Quinta del Consejo de Estado expresamente estableció que la Registraduría no tiene la facultad de rechazar una candidatura por doble militancia, pues esta competencia recae exclusivamente en el CNE. Este antecedente judicial era relevante en el proceso de responsabilidad extracontractual, pues contribuiría a demostrar que la Registraduría no intervino en la causa que originó el daño reclamado por el demandante.

122. Al no valorar esta prueba de manera adecuada, el Tribunal incurrió en un error que afecta la validez de la providencia accionada, pues basó la condena en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil en hechos que no atienden la realidad probada en el proceso. Al juez le corresponde valorar la integralidad del material probatorio que tiene a su disposición, sin desechar aquellos elementos que resulten desfavorables a la decisión adoptada. En este caso, sin motivación alguna y pese a su trascendencia, la autoridad judicial omitió valorar la decisión mencionada o justificar por qué la dejaba de lado.

123. De este modo, la Sala Tercera de Revisión observa que si bien la sentencia de nulidad electoral cuya valoración integral fue omitida no se pronunció ni definió responsabilidades institucionales, por la naturaleza jurídica del proceso que allí se resolvió; lo cierto es que

aquella sí era probatoriamente trascendente en el trámite de reparación directa, en tanto identificó las razones de la nulidad electoral y, por tanto, los actos electorales comprometidos. Por ello, era indispensable que la autoridad judicial accionada la tuviera en cuenta al momento de analizar las competencias de las autoridades demandadas y, a partir de ello, determinar su responsabilidad frente al daño antijurídico alegado.

124. Así las cosas, la indebida valoración probatoria y, en especial, el desconocimiento injustificado de la sentencia del Consejo de Estado, afectan el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, pues el Tribunal Administrativo de Cundinamarca condenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil sin tener en cuenta las pruebas que contribuirían a desvirtuar su responsabilidad. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a una valoración razonable y completa de las pruebas es parte integral del debido proceso, por lo que su desconocimiento conlleva una grave afectación de las garantías procesales de las partes, como ha ocurrido en esta ocasión.

6.3. Remedio judicial

125. Ante la configuración de los defectos fáctico y sustantivo que se han acreditado en este caso, la Sala Tercera de Revisión revocará la Sentencia proferida en segunda instancia, el 29 de febrero de 2024, por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado. En su lugar, se concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, los cuales han sido vulnerados a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

126. En ese sentido, se dejará sin efectos la Sentencia del 10 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, adoptada en el marco del proceso de reparación directa promovido por Marco Yohan Díaz Barrera y se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, en el término máximo de 20 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, profiera nueva decisión dentro del proceso de reparación directa promovido por Marco Yohan Díaz Barrera en contra del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

127. En la nueva providencia, la autoridad judicial accionada deberá tener en cuenta estrictamente lo establecido en la parte motiva de esta providencia y, por tanto, adoptar una nueva decisión. En este punto resulta oportuno no dejar de lado que este pronunciamiento de la Corte Constitucional se ha centrado únicamente en los defectos en los que incurrió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al momento de definir el proceso de reparación directa promovido por el señor Marco Yohan Díaz Barrera.

128. En ese sentido, la Sala Tercera de Revisión deja claro que elementos de la responsabilidad administrativa como el daño y su antijuridicidad no fueron objeto de estudio en esta providencia, por no haber sido cuestionados en el escrito de tutela ni ser parte del debate en este trámite constitucional.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

REVOCAR la Sentencia del 29 de febrero de 2024, proferida en segunda instancia por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado. En su lugar, CONCEDER el amparo constitucional de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia vulnerados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

. DEJAR SIN EFECTOS la Sentencia del 10 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco del proceso de reparación directa promovido por Marco Yohan Díaz Barrera contra el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. En consecuencia, ORDENAR a dicha autoridad judicial que, en el término máximo de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia, emita una nueva providencia de segunda instancia en la que, con estricto apego al debido proceso, tenga en cuenta la normatividad aplicable en el caso concreto y el acervo probatorio obrante en el expediente.

. LIBRAR las comunicaciones por la secretaría general de la Corte Constitucional, así como DISPONER las notificaciones a las partes a través del Juez de tutela de instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General