

LEY 1437 DE 2011 - Audiencia inicial / AUDIENCIA INICIAL - Saneamiento del proceso / AUDIENCIA INICIAL - Decisión de las excepciones previas / AUDIENCIA INICIAL - Fijación del objeto del litigio / AUDIENCIA INICIAL - Decreto de pruebas

El Magistrado Ponente señaló que revisado el proceso encontró que al mismo se le imprimió el procedimiento que corresponde, y que no se configuró causal alguna de nulidad, ya fuera esta propuesta por las partes, o que hubiere requerido su declaración de oficio. Se indicó, además, que por la naturaleza de la acción no procedía el fenómeno de la caducidad y tampoco había lugar a declarar la cosa juzgada porque no hay pronunciamiento previo sobre la nulidad o no del acto acusado. El Magistrado Ponente precisó que en esta etapa se haría pronunciamiento sobre las excepciones propuestas por los demandados que tuvieran la condición de previas, es decir, aquellas que pretenden el saneamiento del proceso, por causa de vicios o defectos en el mismo, y cuya finalidad es: (i) mejorarlo o (ii) terminarlo cuando lo primero no es posible. En ese sentido, señaló que las excepciones presentadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil fueron de fondo. En consecuencia, señaló que no había excepciones previas que decidir. El Presidente de la audiencia procedió a señalar que las pretensiones de la demanda se centraron en solicitar: La declaratoria de nulidad de la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 “Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes”, expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil. Y consideró que el litigio se centraría en determinar si: Primero: ¿La revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes solo procede por el incumplimiento del programa de gobierno o también por insatisfacción general de la ciudadanía? Segundo: ¿El legislador al expedir la Ley 741 de 2002 eliminó para la procedencia del mecanismo de revocatoria del mandato para alcaldes y gobernadores, los requisitos exigidos para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas de referendo? Tercero: ¿El Registrador del Estado Civil invadió competencias del legislador estatutario al expedir el acto acusado? De la fijación del litigio realizada el Magistrado Ponente corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, advirtiéndole que la misma quedaba notificada en estrados y que contra ella procedía el recurso de reposición. No se presentó recurso alguno sobre la fijación del litigio, razón por la que se continuó con la siguiente etapa de la audiencia referente al decreto de pruebas. En este estado de la diligencia, el Magistrado Ponente informó a las partes y al Ministerio Público que se daría aplicación al inciso final del artículo 179 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual “Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la segunda etapa y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión”, razón por la que la Sala procedería a dictar sentencia en la audiencia inicial, una vez escuchados los alegatos de conclusión y el concepto del señor Procurador, si a bien tenía emitirlo. No obstante, indicó que como la Sección no se podía integrar en ese momento por cuanto sus demás integrantes se encontraban atendiendo una diligencia de recepción de testimonios en el proceso de pérdida 2012-01139 y 2012-1443, daría aplicación al artículo 181 del CPACA, y, en consecuencia, ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión y el concepto del Ministerio Público, si así lo considera necesario el delegado de dicho ente. Para el efecto, concedió a las partes y al Ministerio Público el término de diez (10) días, para su presentación y anunció que vencido este plazo, la Sección tendrá veinte (20) días para dictar el respectivo fallo. El ponente puso de presente que tomaba la anterior decisión puesto que la realización de la audiencia era imposible por razones de fuerza mayor, ya que,

normalmente, le ha caracterizado el respeto por el principio de la oralidad. De esa decisión se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, advirtiéndole que la misma quedaba notificada en estrados y que contra ella procedía el recurso de reposición.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00036-00

Actor: OMAR ALBERTO FRANCO BECERRA

Demandado: REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

ACTA DE AUDIENCIA INICIAL

Artículo 179 y siguientes de CPACA

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
Expediente 2013-00036-00

En Bogotá, D. C., el tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014), a las nueve de la mañana (9:00 a.m.), día y hora señalados para la audiencia inicial del artículo 179 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Sala de Audiencias del Consejo de Estado, el Magistrado Ponente (E) doctor **Alberto Yepes Barreiro**, y la Magistrada Auxiliar del Despacho Ponente **María Andrea Calero Tafur**, Secretaria *ad hoc*, se constituyeron en audiencia pública dentro del proceso electoral radicado bajo el No. 2013-00036, presentado por el señor Omar Alberto Franco Becerra contra la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 “ *Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes*”

Presidió la audiencia el Magistrado Ponente (E) doctor **Alberto Yepes Barreiro**, quien manifestó que el objeto de la misma era proveer el saneamiento del trámite, resolver las excepciones previas, fijar el objeto del litigio, decretar las pruebas y,

de ser posible, anticipar el sentido del fallo. Lo anterior, si se cumplían los supuestos exigidos por el artículo 179 del nuevo código.

ASISTENTES

Se deja constancia por la Secretaria *Ad - hoc* que a la diligencia se hicieron presentes, previa advertencia del Ponente que la no comparecencia de las partes, sus apoderados o el Ministerio Público no impedía la realización de esta audiencia inicial.

El demandante **OMAR ALBERTO FRANCO BECERRA**, identificado con la cédula de ciudadanía 79.287.788 de Bogotá.

La apoderada de la parte demandada, Registraduría Nacional del Estado Civil, doctora **MARISOL DEL PILAR URDINOLA CONTRERAS**, identificada con la cédula 52.055.372 de Bogotá y Tarjeta Profesional 87.362 del Consejo Superior de la Judicatura, a quien se le reconoció personería.

Por el Ministerio Público: Dr. **JUAN CLÍMACO JIMÉNEZ CASTRO**, Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado.

Igualmente, la Secretaría *Ad hoc*, informa que no se le ha reconocido la personería al apoderado de la entidad que expidió el acto acusado.

En consecuencia, el Consejero Ponente procedió a reconocer personería al mandatario judicial de la entidad demandada, Registraduría Nacional del Estado Civil, a la doctora **MARISOL DEL PILAR URDINOLA CONTRERAS**, identificada con la cédula 52.055.372 de Bogotá y Tarjeta Profesional 87.362 del Consejo Superior de la Judicatura.

I. SANEAMIENTO

El Magistrado Ponente señaló que revisado el proceso encontró que al mismo se le imprimió el procedimiento que corresponde, y que no se configuró causal alguna de nulidad, ya fuera esta propuesta por las partes, o que hubiere requerido su declaración de oficio.

Se reiteró que la Corporación, y en especial, que la Sección Quinta, es la competente para conocer y fallar el asunto de la referencia **en única instancia**, por tratarse de la nulidad de un acto de contenido electoral expedido por una autoridad del orden nacional, en los términos de los artículos 237 de la Constitución y 1 del Acuerdo 55 de 2003, por medio del cual se reformó el reglamento del Consejo de Estado.

Se indicó, además, que por la naturaleza de la acción no procedía el fenómeno de la caducidad y tampoco había lugar a declarar la cosa juzgada porque no hay pronunciamiento previo sobre la nulidad o no del acto acusado.

De la decisión anterior el Magistrado Ponente corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, indicando que la misma quedaba notificada en estrados y contra ella procedía el recurso de reposición.

Al no presentarse objeción al saneamiento del proceso se continuó con la siguiente etapa de la audiencia inicial.

II. EXCEPCIONES PREVIAS

El Magistrado Ponente precisó que en esta etapa se haría pronunciamiento sobre las excepciones propuestas por los demandados que tuvieran la condición de previas, es decir, aquellas que pretenden el saneamiento del proceso, por causa de vicios o defectos en el mismo, y cuya finalidad es: (i) mejorarlo o (ii) terminarlo cuando lo primero no es posible.

En ese sentido, señaló que las excepciones presentadas por la **Registraduría Nacional del Estado Civil** fueron de fondo. En consecuencia, señaló que no había excepciones previas que decidir.

III. FIJACION DEL LITIGIO

El Presidente de la audiencia procedió a señalar que las pretensiones de la demanda se centraron en solicitar:

La declaratoria de nulidad de la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 “*Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de*

firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes", expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Los **hechos relevantes** para el objeto del proceso, y sobre los cuales no se presentó controversia, se enunciaron así:

- El Registrador Nacional del Estado Civil, profirió la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012 *"Por la cual se establece el procedimiento relativo a la presentación y revisión de firmas para la revocatoria del mandato de Gobernadores y Alcaldes"*.
- El mencionado acto administrativo fue publicado en el Diario Oficial 48.654 de 24 de diciembre de 2012, según consta a folio 33 del expediente.
- En términos generales la resolución en comento regula lo siguiente:
 - **El artículo primero** establece los requisitos que debe contener el formulario para promover la revocatoria, en el que se hace mención al encabezado que debe precisar las razones que la fundamentan. En él expresamente se señala que se debe indicar si es por insatisfacción general o por el incumplimiento del programa de gobierno. Además de las cinco columnas para identificar al ciudadano adherente.
 - **El artículo segundo** hace referencia al procedimiento que debe agotarse para la verificación de **todos** los apoyos ciudadanos que suscriben la solicitud de revocatoria.
 - **El artículo tercero** precisa la información que debe contener el informe de revisión y su remisión por parte de la Dirección del Censo Electoral al Registrador municipal, distrital, departamental, o delegados del Registrador según el caso, para lo de su competencia.

Los **cargos** fueron sintetizados de la siguiente manera por el Consejero Ponente.

1.1. La revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes procede únicamente por incumplimiento del programa de gobierno

La Ley 134 de 1994, artículo 65, preveía la posibilidad de revocar el mandato de gobernadores y alcaldes por *“insatisfacción general de la ciudadanía”*, causal que se modificó en la Ley 741 de 2002, que circunscribió la revocatoria al incumplimiento del programa de gobierno publicado por el gobernador o alcalde. En consecuencia, el artículo 1 del acto acusado no podía enunciar entre los fundamentos de la solicitud de la revocatoria la *“insatisfacción general de la ciudadanía”*, por contrariar expresamente la ley estatutaria de 2002.

1.2. La revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes no debe agotar los requisitos consagrados en los artículos 11 a 27 de la Ley 134 de 1994 para las iniciativas legislativas, normativas y referendos

La Ley 741 de 2002 derogó el procedimiento y los requisitos previstos en el Título II de la Ley 134 de 1994, entre otros, los referidos a las iniciativas legislativas y normativas. Por tanto, no existe ley estatutaria que establezca las formalidades de los formularios para promover la revocatoria del mandato ni las exigencias que deban cumplir las firmas que respalden la solicitud, razón por la cual, sin ley habilitante de carácter estatutario, el Registrador no podía expedir la Resolución 10840 de 19 de diciembre de 2012.

1.3. Falta de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil para expedir el acto demandado

El actor considera que la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación democrática cuya reglamentación está reservada a una ley estatutaria, según se desprende de los artículos 40, 103 y 152 de la Constitución Política.

En consecuencia, en los términos de la demanda, el Registrador Nacional del Estado Civil carecía de competencia para expedir la reglamentación del procedimiento de revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes, pues dicho funcionario no tenía para la fecha de expedición de aquella, facultades para regular aspectos relativos a los mecanismos de participación, salvo asuntos *“accesorios o instrumentales”*, como expresamente lo ha previsto la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado.

En ese sentido, resalta que, a través del acto acusado, el Registrador Nacional del Estado Civil no podía determinar: **i)** las características de los formularios para promover una revocatoria, artículo 1; **ii)** el procedimiento para la verificación de los apoyos a la solicitud de revocatoria, artículo 2 y; **iii)** el informe que debe contener la revisión de las firmas.

En los términos de la demanda, con el acto acusado se desconoció el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 3°, 6°, 13, 29, 40, 103 y 259 de la Constitución Política; 7°, 10 y 11 de la Ley 131 de 1994¹; 64 y 69 de la Ley 134 de 1994² y la Ley 741 de 2002.

De lo expuesto el Magistrado Ponente consideró que el **litigio** se centraría en determina si:

Primero: ¿La revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes solo procede por el incumplimiento del programa de gobierno o también por insatisfacción general de la ciudadanía?

Segundo: ¿El legislador al expedir la Ley 741 de 2002 eliminó para la procedencia del mecanismo de revocatoria del mandato para alcaldes y gobernadores, los requisitos exigidos para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas de referendo?

Tercero: ¿El Registrador del Estado Civil invadió competencias del legislador estatutario al expedir el acto acusado?

De la fijación del litigio realizada el Magistrado Ponente corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, advirtiéndole que la misma quedaba notificada en estrados y que contra ella procedía el recurso de reposición.

No se presentó recurso alguno sobre la fijación del litigio, razón por la que se continuó con la siguiente etapa de la audiencia referente al decreto de pruebas.

III.DECRETO DE PRUEBAS

Parte demandante:

¹ Modificados por la Ley 741 de 2002.

² Igualmente modificados por la Ley 741 de 2002.

1. Se tuvieron como pruebas los documentos allegados con la demanda, dándoles el valor que les asigna la ley.
2. No se realizó solicitud de práctica de pruebas frente a las cuales fuera necesario hacer algún pronunciamiento.

Parte demandada:

1. Se tuvieron como pruebas los documentos allegados con la contestación de la demanda, dándoles el valor que les asigna la ley.
2. No se realizó solicitud de práctica de pruebas frente a las cuales fuera necesario hacer algún pronunciamiento.

El Ponente dio traslado a las partes para que se pronunciaran sobre el particular. Las partes guardaron silencio.

En este estado de la diligencia, el Magistrado Ponente informó a las partes y al Ministerio Público que se daría aplicación al inciso final del artículo 179 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la segunda etapa y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión”*, razón por la que la Sala procedería a dictar sentencia en la audiencia inicial, una vez escuchados los alegatos de conclusión y el concepto del señor Procurador, si a bien tenía emitirlo.

No obstante, indicó que como la Sección no se podía integrar en ese momento por cuanto sus demás integrantes se encontraban atendiendo una diligencia de recepción de testimonios en el proceso de pérdida 2012-01139 y 2012-1443, daría aplicación al artículo 181 del CPACA, y, en consecuencia, ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión y el concepto del Ministerio Público, si así lo considera necesario el delegado de dicho ente.

Para el efecto, concedió a las partes y al Ministerio Público el término de diez (10) días, para su presentación y anunció que vencido este plazo, la Sección tendrá veinte (20) días para dictar el respectivo fallo.

El ponente puso de presente que tomaba la anterior decisión puesto que la realización de la audiencia era imposible por razones de fuerza mayor, ya que, normalmente, le ha caracterizado el respeto por el principio de la oralidad.

De esa decisión se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, advirtiéndole que la misma quedaba notificada en estrados y que contra ella procedía el recurso de reposición.

Finalmente, preguntó a los asistentes si tenían algo que manifestar o alguna observación que fuera necesario registrar, en caso contrario, solicitó a la Secretaria Ad Hoc, poner a disposición de las partes el acta para su lectura y firma, salvo que alguna de ellas considere necesaria su lectura. Las partes optaron por su firma.

De esta forma se da por finalizada esta audiencia.

Siendo las nueve y treinta y tres minutos de la mañana (9:33 a.m.) del día tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014) se dio por concluida la diligencia y se firmó por los que en ella intervinieron.

ALBERTO YEPES BARREIRO

Presidente

OMAR ALBERTO FRANCO BECERRA

C. C. 79.287.788 de Bogotá

Demandante

MARISOL DEL PILAR URDINOLA CONTRERAS

C.C. 52.055.372 de Bogotá

Tarjeta Profesional 87.362 del Consejo Superior de la Judicatura.

Apoderada Registraduría del Estado Civil

JUAN CLIMACO JIMENEZ CASTRO

Procurador Delegado ante el Consejo de Estado

MARIA ANDREA CALERO TAFUR

Secretaria *Ad Hoc*