



SALA DE DECISIÓN CONSTITUCIONAL

Medellín, lunes, siete de octubre de dos mil diecinueve

Por reunir los requisitos previstos en la ley, **se admite** en sede de primera instancia la demanda con pretensión de tutela incoada por el GOBERNADOR DE ANTIOQUIA, LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ en contra de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y que la Sala extiende a GOBERNACIÓN DEL CHOCÓ, REGISTRADURÍA DELEGADA EN LO ELECTORAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADORA 6 JUDICIAL PARA ASUNTOS LABORALES DE SEGURIDAD SOCIAL CON FUNCIONES DE VIGILANCIA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL GRUPO DE CONTROL ELECTORAL, MUNICIPIO DE RIOSUCIO, CHOCÓ y MUNICIPIOS DE MUTATÁ Y TURBO, ANTIOQUIA, por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

Por la Secretaría, solicítesele a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, GOBERNACIÓN DEL CHOCÓ, REGISTRADURÍA DELEGADA EN LO ELECTORAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADORA 6 JUDICIAL PARA ASUNTOS LABORALES DE SEGURIDAD SOCIAL CON FUNCIONES DE VIGILANCIA E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL GRUPO DE CONTROL ELECTORAL, MUNICIPIO DE RIOSUCIO, CHOCÓ, y MUNICIPIOS DE MUTATÁ Y TURBO, ANTIOQUIA que en el término de un (1) día se pronuncien sobre la acción para lo cual se les enviará copia de la misma y, en dicho término deberán allegar las pruebas que consideren necesarias para ejercer su derecho de defensa.

Ahora, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los TERCEROS INTERESADOS, se ordena que a través de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, dicha entidad de aviso del inicio de la presente acción constitucional para que aquellas personas que tengan interés en las resultas de este proceso puedan hacerse parte del mismo si a bien lo tienen, lo anterior en el término de un (1) día.

Con relación a la medida provisional solicitada por el Gobernador de Antioquia, se indica que se niega la misma en virtud a que la suspensión provisional de la resolución N° 12469 de septiembre de 2019 y que se deje incólume el acto administrativo del 28 de agosto de 2019 son justamente las pretensiones principales de la tutela, por lo que definir de forma anticipada este asunto, cuando no se vislumbra una situación de urgencia que amerite una intervención inmediata y urgente del juez constitucional, desfiguraría el procedimiento de esta acción, por lo que la totalidad de las pretensiones serán resueltas de fondo en el correspondiente fallo de tutela.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



RICARDO DE LA PAVA MARULANDA

Magistrado

Traslado

Medellín,

Honorables Magistrados

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

E. S. D.

REFERENCIA: Acción de Tutela contra Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019, proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil – **Con Solicitud de Medida Provisional**

ACCIONANTE: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

ACCIONADO: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

LUIS PÉREZ GUTIERREZ, mayor de edad e identificado con la cédula de ciudadanía No. 70.031.781, en calidad de Gobernador del Departamento de Antioquia, debidamente posesionado mediante acta suscrita el 1° de enero de 2016 ante el Juzgado Treinta y Nueve (39) Penal Municipal de Medellín, actuando como Representante Legal del Ente Territorial demandado y en uso de mis facultades Legales y Constitucionales, por medio del presente escrito promuevo **ACCIÓN DE TUTELA** en contra de la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019 proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, "Por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la Procuraduría General de la Nación", ente estatal de Orden Nacional dotado con autonomía administrativa, contractual y presupuestal, organizada de manera desconcentrada y representada legalmente por el Señor Registrador doctor **JUAN CARLOS GALINDO VACHA**, en tanto se configuran los requisitos de procedibilidad consagrados en el artículo 5 del Decreto No. 2591 de 1991. La presente acción tiene como sustento los siguientes:

ANTECEDENTES FÁCTICOS

PRIMERO: Entre el Departamento de Antioquia y Chocó ha existido una discusión histórica sobre el límite territorial que divide ambas entidades territoriales, lo que ha generado el trámite de varias acciones judiciales y administrativas, de las cuales hoy algunas continúan en curso, para determinar a qué territorio pertenecen Belén de Bajirá, Macondo, Blanquicet y Nuevo Oriente y quién ejerce la competencia territorial en las materias que se encuentran a cargo de los Departamentos y municipios. Dentro de los hechos más relevantes que enmarcan dicha discusión y que son necesarios como antecedentes para entender la vulneración que se propone, se resaltan los siguientes:

- 1.1. El 23 de mayo de 2003 el IGAC emitió Informe Técnico que presentó al Congreso, según el cual Belén de Bajirá está ubicado en Mutatá y las "inspecciones" de Macondo y Blanquicet en Riosucio, fecha para la cual el IGAC tenía competencia para ello; no obstante, a partir del año 2011 la Ley 1447 en su artículo 1° modificó la competencia, radicando la misma en el Congreso de la república, miremos:

"ARTÍCULO 1o. COMPETENCIAS. Corresponde al Congreso de la República, fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá; a las asambleas departamentales, el de municipios y provincias territoriales, y al Gobierno Nacional el de las entidades territoriales indígenas.

Para la determinación de límites de los Distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, y solución de conflictos limítrofes entre un Distrito y un municipio de un mismo ente territorial, se aplicará el régimen previsto para los municipios, hasta que se reglamente su régimen político, fiscal y administrativo conforme a la Constitución y las leyes especiales que para tal efecto se dicten.

La fijación o modificación debe contener una descripción clara y precisa del límite.

Corresponde al Congreso de la República definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de las regiones territoriales, departamentos y distritos de diferentes departamentos, previo estudio normativo, técnico, concepto e informe final de gestión, con la respectiva proposición, elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes".

- 1.2. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior realiza consulta al Consejo de Estado respecto de la competencia para dirimir un conflicto de límite dudoso. Sobre el particular el 30 de julio de 2014, dentro del procedimiento identificado bajo el radicado No. 110010306000201400114001, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se **pronuncia aludiendo a que se estaba bajo la figura de conflicto limítrofe y que el trazado del IGAC del año 2003 constituiría el límite provisional.** (Ver anexo: copia de Sentencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado)
- 1.3. El 14 de diciembre de 2016 se llevó a cabo sesión conjunta de las Comisiones de Ordenamiento Territorial, en la cual se expusieron varias ponencias en torno al diferendo limítrofe, Sector Belén de Bajirá. Se finiquitó la sesión con una proposición indicando que procedía la remisión a la Plenaria del Senado que era competente para acabar de dirimir el tema.
- 1.4. Mediante ponencia expuesta en el Congreso, se indicó que no era claro que se esté ante límite dudoso, pues ninguna de las causales que lo consagran se configuraba, de ahí que se pidió la devolución del expediente al IGAC para que aclarara la radicación que hizo, luego de lo cual el Congreso continuaría el trámite. (Ver anexo: Acta 01 sesión conjunta 14 de diciembre de 2016)

En la proposición se expuso lo siguiente:

"Proponemos a la Plenaria del Senado de la República, devolver al IGAC el expediente del límite dudoso entre Antioquia y Chocó, "sector de Belén de Bajirá por no cumplir con los elementos esenciales del límite dudoso establecidos en el artículo 8 de la Ley 1447 de 2011 y solicitado al Ministerio del Interior que emita concepto sobre la obligatoriedad de llevar a cabo procedimiento de Consulta Previa en el territorio de Belén de Bajirá con el fin de tener en cuenta la posición de la comunidad en este territorio, de conformidad con la Constitución y la Ley". Negrillas, cursivas y subrayas intencionadas.

- 1.5. El 24 de enero de 2017, el Secretario General del Senado le informó al Director del IGAC de la devolución del expediente de límite dudoso, por no cumplir los elementos esenciales establecidos en el artículo 8 de la Ley 1447 de 2011, y también informó que se ordenó solicitarle al Ministerio del Interior concepto atinente a implementar consulta previa.
- 1.6. El 5 de julio de 2017, el Presidente del Senado emitió oficio dirigido al Gobernador de Antioquia por medio del cual señaló que el art. 1 de la Ley 1447 de 2011 indica que el Congreso es quien tiene la competencia para **determinar tanto los conflictos limítrofes como los límites dudosos y aclara que el motivo de devolución del expediente al IGAC fue para que dicho Instituto aclarara y justificara vacíos que contenía el concepto inicial**. A su vez, el 18 de julio de 2017 el Sr. Gobernador de Antioquia le solicitó al Congreso que resolviera el conflicto limítrofe. (Ver anexo: copia de oficio con radicado R 2017010245146)
- 1.7. El 9 de junio de 2017 el IGAC publicó los mapas oficiales de los Departamentos de Antioquia y Chocó, procediendo el 19 de septiembre de 2017, previa petición del Gobernador del Departamento del Chocó, al amojonamiento en el sector de Belén de Bajirá.
- 1.8. El 22 de noviembre de 2017 el Registrador Delegado para lo electoral mediante oficio dirigido a los Delegados de Antioquia les indicó que existían serias dudas respecto de si ya concluyó o no el trámite en el Congreso de límite dudoso, por lo que se suspendía la decisión de trasladar el censo electoral que existía respecto del corregimiento de Belén de Bajirá en Mutatá para pasarlo a Riosucio, y respecto de Macondo, Blanquiset y Nuevo Oriente que se había fijado en Turbo, para moverlo igualmente a Riosucio. A su vez, el 23 de noviembre de 2017 el Registrador Delegado para lo Electoral elevó derecho de petición al Presidente del Senado, por medio del cual indagó si ya finalizó o no el trámite, si no ha finalizado en qué etapa estaría, si ya finalizó por medio de qué acto se hizo y si se publicó, y en todo caso, mantener a la Entidad informada para efectos de implementar su función misional.
- 1.9. El 27 de agosto de 2018, el Consejo de Estado, emitió providencia dentro del proceso 11001032400020170019200, por medio de la cual señaló que, debido a que el IGAC hizo una mixtura de trámites, no se conocía con exactitud la situación jurídica, y a diferencia de lo que dijo el Tribunal en el fallo de Tutela cuando afirmó que el mapa del IGAC era claro y gozaba de presunción de legalidad, para la Corporación máxima de lo Contencioso Administrativo no se sabía si se estaba ante un acto definitivo o de trámite, y por lo mismo, es decir ante la confusión no procedía la suspensión provisional solicitada.

SEGUNDO: Con base en lo narrado, y considerando que es el Departamento de Antioquia quien tiene la competencia territorial, mediante escrito allegado a la

Registraduría Nacional del Estado Civil presentado el 23 de julio de 2019, el Señor Gobernador de Antioquia solicitó la inclusión de ciudadanos de los corregimientos de Belén de Bajirá en el Censo Electoral de Mutatá y de Blanquicet, Macondo y Nuevo Oriente en el Censo Electoral de Turbo. (Ver anexo: copia de oficio de solicitud)

TERCERO: La Registraduría Nacional del Estado Civil dando cumplimiento a lo estipulado el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 37 ibídem, el cual consagra el deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros, remitió a la Gobernación del Chocó, mediante correo electrónico, informándole el objeto de la solicitud elevada por el Gobernador de Antioquia, para que en el término de cuatro (4) días manifestara lo que considerase pertinente y allegase pruebas, a fin de adoptar una decisión respecto de la solicitud; lo cual indica sin dudas, que la actuación administrativa tiene un contenido particular y concreto, por cuanto se realizaron las comunicaciones pertinentes a los que se verían afectados con la decisión. (Ver anexos: Copia oficio dirigido a la Gobernación del Chocó - Copia oficio R 2019010301182)

CUARTO: El 12 de agosto de 2019, la Gobernación del Chocó solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, negar la solicitud del Gobernador de Antioquia, aduciendo que los fundamentos que tuvo en cuenta el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la mencionada tutela no se habían modificado, agregando, que el IGAC era la Entidad competente para publicar el mapa y para ordenar el amojonamiento, y que se estaba ante la figura de la cosa juzgada constitucional. (Ver anexo: Copia del oficio de la Gobernación del Chocó)

CUARTO: El 12 de agosto de 2019, la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó a las Gobernaciones implicadas alleguen actos administrativos que den cuenta de la creación de los corregimientos involucrados para mejor proveer. (Ver anexo: Oficio de requerimiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil y oficio de respuesta con radicado E 2019030411439)

QUINTO: El 28 de agosto de 2019 se notificó la decisión del señor Registrador Nacional del Estado Civil, mediante la cual **decidió inaplicar por inconstitucional el mapa publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- el día 9 de junio de 2017** y que en consecuencia se procedería a dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el trazado técnico fijado por el IGAC en el año 2003 y al Acuerdo 4 de 2007 proferido por el Concejo del municipio de Turbo, **Así las cosas dispuso que en el censo electoral del municipio de Mutatá se incluya el corregimiento de Belén de Bajirá y en el municipio de Turbo se incluya los corregimientos de Mancando, Blanquicet y Nuevo Oriente,** hasta tanto no se defina por el Congreso de la República lo controversial suscitada entre los Departamentos de Antioquia y Chocó o se resuelva por el Consejo de Estado lo demanda de nulidad del mapa oficial publicado por el IGAC. **Se indicó en el acto administrativo que contra el mismo procedía el recurso de reposición conforme al artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.** (Ver anexo: Acto administrativo dirigido a los Gobernadores de Antioquia y Chocó)

SEXTO: Estando dentro del término legal, concretamente el 11 de septiembre de 2019, la Gobernación del Chocó interpuso recurso de reposición respecto de la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil y en el mismo escrito presentó recusación respecto del señor Registrador Nacional del Estado Civil, así como en relación con el Registrador Delegado para lo Electoral. **No obstante, mediante Auto IUS 2019-556820 //IUC D – 2019 – 1385236 del 18 de septiembre de 2019, la Procuraduría General de la Nación declaró infundada la recusación formulada frente al Registrador Nacional del Estado Civil.**

SEPTIMO: El 18 de septiembre de 2019, la Procuradora 6 Judicial 1 para Asuntos Laborales y de Seguridad Social con funciones de Vigilancia e Intervención Administrativa en el Grupo de Control Electoral, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil la revocatoria de la decisión notificada el 28 de agosto a las Gobernaciones.

OCTAVO: De dicha solicitud de revocatoria no se le corrió traslado al Departamento de Antioquia y a pesar de ello, el 30 de septiembre de 2019 la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió la Resolución No. 12469 de 2019 "Por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la Procuraduría General de la Nación", revocando su propio acto administrativo, mediante el cual se había dispuesto que al censo electoral del municipio de Mutatá se incluyera el corregimiento de Belén de Bajirá y en el municipio de Turbo se incluyera los corregimientos de Mancando, Blanquicet y Nuevo Oriente. (Ver anexo: Copia de la Resolución No. 12469 de 2019)

DECIMO: Con la revocatoria *in limine* decidida mediante la Resolución No. 12469 de 2019, la Registraduría Nacional del Estado Civil, violó de manera flagrante el debido proceso del Departamento de Antioquia, toda vez que para revocar el acto notificado el 28 de agosto de 2019 era necesario el consentimiento previo, expreso y escrito del Departamento de Antioquia, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011

NOVENO: Como puede observarse, el señor Registrador Nacional del Estado Civil, inaplicó por inconstitucional el mapa publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- el día 9 de junio de 2017, es decir, ejerció el control constitucional por vía de excepción, encontrando debidamente probada su inconstitucionalidad, lo que sugiere la improcedencia de convertir, mediante el acto de revocatoria, en constitucional lo que en definitiva fue declarado inconstitucional.

DERECHOS FUNDAMENTALES EN RIESGO INMINENTE DE VULNERACIÓN

PRIMERO: Derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el cual reza:

"Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas..."

Al respecto se tiene que:

*"La garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos. De esta manera, se delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa."*¹

CONCEPTO DE VIOLACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

NORMAS VIOLENTADAS CON OCASIÓN DE LA EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN 12469 DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2019 "POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UNA PETICIÓN DE REVOCATORIA DIRECTA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN".

Para efectos de probar la flagrante violación al debido proceso que se presentó con la expedición del acto administrativo que se ataca, previamente se entrará i) analizar la naturaleza del acto notificado el 28 de agosto de 2019, revocado mediante la decisión objeto de discusión en la presente acción constitucional y ii) el procedimiento que debió adelantarse por la autoridad administrativa a efectos de revocar su decisión.

i) Tal como se esbozó en los antecedentes fácticos o de hecho que preceden, la actuación administrativa que se ataca, culminó con la expedición de la Resolución 12469 del 30 de septiembre de 2019 "por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la procuraduría general de la nación", mediante el cual la Registraduría Nacional del Estado Civil revocó su propio acto, en donde había dispuesto que el Censo Electoral del corregimiento de Belén de Bajirá pasara al municipio de Mutatá, y que el Censo Electoral de los corregimientos de Macondo, Blanquiset y Nuevo Oriente se trasladaran al municipio de Turbo.

Ahora bien, el acto administrativo revocado, notificado el día 28 de agosto de 2019, fue producto de la actuación administrativa iniciada a petición del Departamento de Antioquia, la cual fue adelantada de conformidad con lo dispuesto en la ley 1437 de 2011, donde se le otorgaron al Departamento del Chocó como tercero interesado en la decisión² todas las garantías de derecho de audiencia y defensa, culminando con una decisión de fondo sobre el asunto, haciendo imposible continuar con la actuación administrativa.

Para efectos de delinear la violación al debido proceso que se ampliará, es importante previamente identificar la naturaleza del acto notificado el 28 de agosto de 2019 y determinar si la Registraduría podía revocar su propio acto de plano.

¹ Sentencia T-1082/12.

² Artículo 37 de la ley 1437 de 2011

En el marco de la teoría general del acto administrativo, se habla de la existencia de un acto administrativo definitivo, sobre aquel emitido, intencional y unilateralmente, por quien cumple función administrativa, tendiente a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos en el mundo jurídico e imposibilitar la continuación de la actuación administrativa.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, en Sentencia del 29 de abril de 1983 definió el acto administrativo como:

"El acto administrativo unilateral sometido al control jurisdiccional, es el acto jurídico como manifestación de voluntad destinado a producir efectos en derecho, contiene una decisión de naturaleza administrativa; en sentido orgánico y material es un acto decisorio de la administración pública"

Finalmente, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 620 de 2004, ha dispuesto lo siguiente:

"Se ha entendido por acto administrativo la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria".

Ahora bien, en cuanto a la diferencia entre acto administrativo de **carácter particular y concreto** y aquellos de **carácter general** ha definido el Consejo de Estado, Sección Segunda, Magistrado ponente: Alfonso Vargas Rincón, en sentencia del 4 de marzo de 2010 en proceso identificado con radicado número 11001-03-25-000-2003-00360-01(3875-03), lo siguiente:

"La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: "Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas (...)"

Lo anterior cobra relevancia, pues ha de tenerse claro que el acto administrativo expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, accediendo a la petición realizada por el Departamento de Antioquia y decidiendo como consecuencia, que el Censo Electoral de Belén de Bajirá pase a Mutatá, así como que el de los corregimientos Macondo, Blanquiset y Nuevo Oriente se trasladen a Turbo y acto notificado el 28 de agosto de 2019, constituye un acto administrativo definitivo de carácter particular y concreto.

Ello pues allí se encuentra manifiesta su intención unilateral de modificar una situación jurídica **particular y concreta**, produciendo efectos en el mundo jurídico

e imposibilitando continuar con la actuación administrativa y cercenando la posibilidad de que en sede administrativa pudiera continuarse la discusión.

Es tan claro que el acto administrativo era de carácter particular y concreto que contra el mismo se otorgaron los recursos establecidos en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, mismo del cual hizo uso el Departamento del Chocó, **resaltando que de conformidad con el artículo 75 de la Ley ibidem, no habrá recurso contra los actos de carácter general.**

ii) Ahora bien, tratándose de un acto administrativo de carácter particular y concreto, toda vez que el mismo fue producto de una actuación administrativa iniciada a petición de parte del Departamento de Antioquia, la cual fue adelantada de conformidad con lo dispuesto en el título III capítulo I de la ley 1437 de 2011, agotando la Registraduría Nacional del Estado Civil el procedimiento establecido en la norma señalada, esto es, otorgándosele al Departamento de Antioquia y el Chocó como partes intervinientes, todas las garantías procesales; en consecuencia, tal como lo establece el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, este acto no podía ser revocado sin el consentimiento **previo, expreso y escrito del respectivo titular**, es decir el Departamento de Antioquia. Al respecto aduce la norma:

"ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. *Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa. **Negrita y subraya fuera del texto**

Es menester señor Juez, que se evidencie que, en el presente caso, tal como lo expuso el Registrador Nacional del Estado Civil, la revocatoria directa del acto notificado el 28 de agosto de 2019, se dio con ocasión de la petición presentada el 18 de septiembre de 2019 por la Procuradora 6 Judicial I para Asuntos Laborales y de Seguridad Social con funciones de Vigilancia e Intervención Administrativa en el Grupo de Control electoral.

Respecto a dicha petición nunca se dio traslado al Departamento de Antioquia, beneficiario de la decisión inicial, **violándose de esta manera su derecho de audiencia y defensa**, en tanto no conoció, ni pudo controvertir los argumentos esbozados por dicha autoridad en la solicitud de revocatoria, y aún más gravoso,

previo acceder a ésta y revocar directamente su propio acto, la Registraduría Nacional del Estado Civil **nunca solicitó el consentimiento expreso y escrito del Departamento de Antioquia, probándose claramente una violación al debido proceso, lo que se evidencia con la simple confrontación de lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.**

Por otro lado, debe vislumbrarse que la procuradora 6 Judicial I para Asuntos Laborales y de Seguridad Social con funciones de Vigilancia e Intervención Administrativa en el Grupo de Control electoral, no se encontraba legitimada para solicitar la revocatoria del acto.

El numeral 5 del artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000 establece como una de las funciones de las procuradurías delegadas la intervención ante autoridades públicas en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 24. Funciones preventivas y de control de gestión. Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley, las procuradurías delegadas tienen las siguientes funciones de vigilancia superior, con fines preventivos y de control de gestión:

5. *Intervenir ante las autoridades públicas, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas".*

Si bien, esta función permite la intervención de la procuraduría cuando se considere necesaria de cara a la defensa de los mencionados valores y derechos constitucionales, dicha intervención no puede darse al margen de lo establecido en las disposiciones legales, sino que, por el contrario, debe guardar coherencia con los mecanismos dados para ello. En el caso concreto la Procuradora delegada interviene mediante la solicitud de revocatoria directa, a pesar de que en virtud de lo consagrado en el artículo 93 del CPACA la revocatoria de los actos administrativos sólo puede darse de oficio o a petición de parte.

"ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, **de oficio o a solicitud de parte** [...] Negrilla y subrayado fuera del texto.

De lo anterior, queda claro que la revocatoria de la decisión proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil que disponía el censo electoral de los municipios de Belén de Bajirá, Macondo, Blanquiset y Nuevo Oriente, adoptada mediante la Resolución N° 12469 de 2019 "Por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la Procuraduría General de la Nación" es violatoria del debido proceso, toda vez que la misma cerceno la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa, violó el procedimiento establecido para la expedición de este tipo de actos y no podía darse a petición de este órgano de control, sino que debía ser consecuencia de la petición de una de las partes, caso en el que debía agotarse

los recursos conforme al artículo 94 del CPACA, o ser declarada de oficio, supuesto en el que era necesario el consentimiento del titular tal como se expuso anteriormente.

Finalmente, revisado el acto que se pretende dejar sin efectos, no se encuentra un argumento contundente o suficiente que permita dilucidar, como después de que el señor Registrador Nacional del Estado Civil, inaplicó por inconstitucional el mapa publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- el día 9 de junio de 2017, es decir, ejerció el control constitucional por vía de excepción, encontrando debidamente probada su inconstitucionalidad, posteriormente haya revocado su decisión.

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Ante la expedición irregular de la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019, "Por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la Procuraduría General de la Nación.", es preciso indicar que procede la acción de tutela por cuanto con esta se busca la protección del derecho fundamental al debido proceso en razón al perjuicio irremediable que este derecho puede sufrir en caso de que se mantenga en el ordenamiento jurídico esta Resolución, para cuya expedición no se solicitó la anuencia del Departamento de Antioquia en su calidad de titular del derecho que se radicó en cabeza suya al momento en que se notificó el acto administrativo particular del 28 de Agosto de 2019, mediante la cual se notificó la decisión del Despacho del señor Registrador Nacional del Estado Civil, por medio de la cual se dispuso que el Censo Electoral del Corregimiento de Belén de Bajirá pase a Mutatá, así como que el de los corregimientos de Macondo, Blanquiset y Nuevo Oriente se trasladen a Turbo, tal y como lo exige el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

En cuanto a la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, es necesario tener en cuenta el principio de subsidiariedad, al respecto la Corte Constitucional en múltiples sentencias, en especial en la T-375 de 2018, se ha referido sobre este principio en los siguientes términos:

"Subsidiariedad"

12. El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Sobre el carácter subsidiario de la acción, la Corte ha señalado que "permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos"[32]. Es ese reconocimiento el que obliga a los asociados a incoar los recursos jurisdiccionales con los que cuentan para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos.

En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenazá o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de

este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

13. No obstante, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela, debe analizarse en cada caso concreto. Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, esta Corporación ha determinado que existen dos excepciones que justifican su procedibilidad[33]:

(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es **idóneo y eficaz** conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como **mecanismo definitivo**; y,

(ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un **perjuicio irremediable**, caso en el cual la acción de tutela procede como **mecanismo transitorio**.

14. En cuanto a la primera hipótesis, que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que ésta no puede determinarse en abstracto sino que, por el contrario, la aptitud para la efectiva protección del derecho debe evaluarse en el contexto concreto[34]. El análisis particular resulta necesario, pues en éste podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados.

15. Ahora bien, en cuanto a la segunda hipótesis, cabe anotar que su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal, tal y como lo dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, el cual indica: "[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado".

Así mismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo[35].

PETICIONES

PRIMERA: CONCEDER EL AMPARO SOLICITADO declarando que la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró el DEBIDO PROCESO del Departamento de Antioquia con la expedición de la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019, "Por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la Procuraduría General de la Nación.", por las razones expuestas en el presente escrito.

SEGUNDA: DEJAR SIN EFECTO la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019, "Por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la Procuraduría General de la Nación." y en consecuencia dejar en firme el acto administrativo notificado el 28 de Agosto de 2019, por medio de la cual se dispuso que el Censo Electoral del Corregimiento de Belén de Bajirá pase a Mutatá, así como que el de los corregimientos de Macondo, Blanquiset y Nuevo Oriente se trasladen a Turbo.

SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Teniendo en cuenta el recuento fáctico y jurídico que antecede, me permito solicitar ante su despacho el decreto de la siguiente medida cautelar con carácter de previa:

- La suspensión provisional de la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019, "Por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la Procuraduría General de la Nación."
- Que en consideración a lo anterior se ORDENE a la Registraduría Nacional del Estado Civil, mantener incólume la decisión tomada por ella, en acto administrativo particular del 28 de Agosto de 2019, mediante la cual se notificó la decisión del Despacho del señor Registrador Nacional del Estado Civil, por medio de la cual se dispuso que el Censo Electoral del Corregimiento de Belén de Bajirá pase a Mutatá, así como que el de los corregimientos de Macondo, Blanquiset y Nuevo Oriente se trasladen a Turbo.

SUSTENTO JURÍDICO DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El Decreto 2591 de 1991 en su artículo 7° permite suspender provisionalmente la aplicación de actos concretos que amenacen o vulneren un derecho fundamental, pero solamente cuando sea necesario y urgente para la protección del derecho, lo cual exige, por parte del juez de tutela, un estudio razonado y conveniente de los hechos que lleven a la aplicación de la medida.

Esto es lo que plantea la norma en referencia:

"ARTICULO 7o. MEDIDAS PROVISIONALES PARA PROTEGER UN DERECHO. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

PIENSA EN GRANDE

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado." Negrillas, subrayas y cursivas intencionadas.

PERJUICIO IRREMEDIABLE

El daño irreparable o el perjuicio irremediable que se causa al no decretar la medida provisional que se solicita en el cuerpo de este instrumento, tiene que ver con la inminencia de la fecha de las elecciones locales que se realizarán en el país este próximo 27 de octubre, puesto que cualquier decisión judicial que se tome posterior a esta fecha haría nugatorio el derecho que se decida en las sentencias que definan el medio de control de nulidad y el restablecimiento del derecho que eventualmente se interponga contra la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019.

El artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, prevé que la acción de tutela es un mecanismo que sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable, el cual deberá probarse.

Por supuesto que en el presente caso, la entidad accionante dispone de otros medios de defensa judicial para solucionar la controversia que surge con ocasión de la expedición de la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019, pues es clara la violación del debido proceso que se materializó con su expedición puesto que no es dable jurídicamente revocar directamente un acto administrativo de carácter particular sin que medie autorización de la parte interesada o destinataria de dicho acto. No obstante, es claro que en el evento en que el Departamento de Antioquia ejerza el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019, para cuando resulte decidido dicho medio de control mediante sentencia ejecutoriada, no habrá derecho fundamental que proteger por cuanto el perjuicio consistente en impedirle a los habitantes de los Corregimientos de Belén de Bajirá, Macondo, Blanquiset y Nuevo Oriente, que ejerzan el derecho al voto por los candidatos de la circunscripción territorial del Departamento de Antioquia, esto es Alcaldías y Concejos Municipales de Mutatá y de Turbo respectivamente y Asamblea Departamental de Antioquia, para las próximas elecciones locales del 27 de octubre, ya se habría materializado, y por supuesto vulnerado el derecho fundamental que busca proteger la presente medida cautelar y no habrá forma de remediarlo.

En cuanto a la configuración del perjuicio irremediable, en la sentencia T-808 de 2010, reiterada en la T-956 de 2014, la Corte Constitucional estableció que se debe tener en cuenta la presencia de varios elementos para determinar el carácter irremediable del perjuicio.



En primer lugar, estableció que el daño debe ser inminente, es decir que está por suceder en un tiempo cercano, a diferencia de la mera expectativa ante un posible menoscabo. Este presupuesto exige la acreditación probatoria de la ocurrencia de la lesión en un corto plazo que justifique la intervención del juez constitucional. Es importante resaltar que la inminencia no implica necesariamente que el detrimento en los derechos esté consumado.

También indicó que las medidas que se debían tomar para conjurar el perjuicio irremediable deben ser urgentes y precisas ante la posibilidad de un daño grave evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales de una persona. La Corte señaló que la gravedad del daño depende de la importancia que el orden jurídico le concede a determinados bienes bajo su protección.

Finalmente estableció que la acción de tutela debe ser impostergable para que la actuación de las autoridades y de los particulares sea eficaz y pueda asegurar la debida protección de los derechos comprometidos.

En el presente caso, la actividad judicial ordinaria si bien permite el uso del mecanismo de la nulidad y el restablecimiento del derecho para expulsar el acto acusado del ordenamiento, esta no es idónea ni eficaz, por cuanto la acción judicial ordinaria es considerada idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales y es eficaz cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados.

En consecuencia, convencido de haber cumplido con la carga argumentativa, desde el punto de vista factico y jurídico, que se exige para la procedencia no sólo de la acción de tutela que propone, sino de la medida cautelar deprecada, solicito respetuosamente que se acceda a la misma de tal manera que se pueda conjurar la situación que amenaza o vulneración del derecho fundamental al debido proceso con la expedición irregular de la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019.

PRUEBAS

1. Copia Acta No. 1 de la Sesión Conjunta del 14 de diciembre de 2016 de las comisiones territoriales del Senado de la Republica y de la Cámara de Representantes.
2. Copia de la Sentencia de la Sala de Consulta y Servicio civil del Consejo de Estado, CP. German Alberto Bula Escobar. Del 30 de julio de 2014, Radicado 11001 03 06 000 2014 00114 00.
3. Copia del oficio del Presidente del Senado, el Dr. Mauricio Lizcano Arango, con radicado R 2017010245146 del 7 de julio de 2017.
4. Copia de oficio de la solicitud de inclusión de los ciudadanos de los corregimientos de belén de Bajirá en el Censo Electoral de Mutatá y de Blanquicet, Macondo y Nuevo Oriente en el de Turbo.

5. Copia oficio con radicado R 2019010301182 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
6. Copia del oficio de traslado de requerimiento realizado por la Gobernación de Antioquia a la Gobernación del Chocó.
7. Copia de Respuesta dada por la Gobernación del Chocó al requerimiento realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
8. Copia del oficio de traslado de requerimiento a la Gobernación de Antioquia.
9. Copia de Respuesta dada por la Gobernación de Antioquia al requerimiento realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil con radicado E 2019030411439 del 14 de agosto de 2019.
10. Copia del Acto Administrativo notificado el 28 de agosto de 2019, donde se dispuso que en el censo electoral del municipio de Mutatá se incluya el corregimiento de Belén de Bajirá y en el municipio de Turbo se incluya los corregimientos de Mancando, Blanquiset y Nuevo Oriente, dirigido a los Gobernadores de Antioquia y Chocó.
11. Copia de la Resolución No. 12469 del 30 de septiembre de 2019, "Por medio de la cual se resuelve una petición de revocatoria directa de la Procuraduría General de la Nación."

ANEXOS

1. Acta de posesión suscrita el 1° de enero de 2016 ante el Juzgado Treinta y Nueve (39) Penal Municipal de Medellín
2. Documentos aducidos en el acápite de pruebas

JURAMENTO

Bajo la gravedad de juramento que se entiende presentado con este escrito, juro que no he presentado acción de tutela que verse sobre los mismos hechos entre las mismas partes, en ningún otro Despacho Judicial.

NOTIFICACIONES

Entidad Accionante: Calle 42B No. 52-106 Piso 10, oficina 1014 Centro Administrativo Departamental José María Córdoba (La Alpujarra), Dirección de Procesos y Reclamaciones, Medellín, Departamento de Antioquia.

Buzón electrónico: notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co

Entidad Accionada: Avenida Calle 26 No. 51 – 50, Bogotá. Teléfono (1) 220 28 80

Cordialmente,

LUIS PÉREZ GUTIERREZ
Gobernador de Antioquia

