

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: DR. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. N°. 25000234100020220043700
Demandante: GERMÁN CALDERÓN ESPAÑA
Demandado: REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS
Asunto. Niega cautelar. Decreta cautelares. Convoca Audiencia.
CUADERNO DE MEDIDA CAUTELAR

Antecedentes

En los términos del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a resolver sobre la medida cautelar que la parte actora solicitó en los siguientes términos.

“Así mismo, con los argumentos expuestos anteriormente, solicito muy respetuosamente a ustedes señores jueces administrativos, como medida cautelar en protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, vulnerados por omisión, como ya se fundamentó, ordenar inmediatamente la suspensión provisional del señor Registrador Nacional del Estado Civil Alexander Vega Rocha, con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre el derecho a la moralidad administrativa, para lo cual, solicito muy respetuosamente, se adopte el procedimiento establecido en los artículos 229 y ss de la Ley 1437 de 2011, y en particular el artículo 234 ibídem, por la urgencia que requiere la adopción de estas medidas cautelares.

Esta medida cautelar, se funda en los hechos expuestos arriba, y de conformidad con el artículo 25 de la Ley 472 de 1998.

Además, porque la vulneración de la moralidad administrativa en el presente caso, coincide con el propósito particular que desvía el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero, en este asunto, provecho propio del registrador Alexander Vega Rocha o de “presuntamente” la empresa INDRA..”

La medida cautelar fue solicitada en el mismo escrito de la demanda.

Por auto del 20 de abril de 2022, se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar, por el término de cinco (5) días, al señor Registrador Nacional del Estado Civil, Alexander Vega Rocha; a la sociedad Indra S.A.; al Consejo

Nacional Electoral; a la Procuraduría General de la Nación; y a la Misión de Observación Electoral.

Así mismo, se solicitó un informe al Grupo de Trabajo Unidad de Vigilancia Electoral de la Procuraduría General de la Nación y la Misión de Observación Electoral, sobre los hechos de la demanda, en particular sobre las elecciones del pasado 13 de marzo de 2022 y los hechos subsiguientes, como el proceso de escrutinio.

Una vez la Secretaría de la Sección Primera corrió traslado de la medida cautelar, se allegaron los siguientes pronunciamientos.

Informe del Viceprocurador General de la Nación

Mediante escrito del 27 de abril de 2022, el Viceprocurador General de la Nación (e), allegó el Oficio VP-27 mediante el cual se pronunció con respecto a la solicitud de medida cautelar, en los siguientes términos.

En virtud de la Resolución No. 095 del 15 de marzo de 2021, se realizó vigilancia sobre algunos puestos y mesas de votación. Estos fueron distribuidos entre las tres entidades del Ministerio Público, esto es, Procuraduría General de la Nación, Personería (sic) y Defensoría del Pueblo, con motivo de la jornada electoral del 13 de marzo pasado.

La Procuraduría General de la Nación expidió la Resolución No. 104 de 31 de marzo de 2022, mediante la cual se creó una Comisión Disciplinaria integrada por cuatro procuradurías delegadas, a quienes se confirió la tarea de evaluar el trámite de las quejas relacionadas con el proceso electoral del pasado 13 de marzo de 2022.

De la evaluación de 1.306 quejas resultaron 1.205 inhibitorios, 70 aperturas de indagación previa y 31 aperturas de investigación.

Se reportaron situaciones especialmente relacionadas con inconvenientes en el diligenciamiento del Formulario E-14 por parte de los jurados de votación.

Se advirtió, igualmente, que el diseño del Formulario E-14 de Senado de la República, pudo tener incidencia en los errores a la hora de la transmisión del preconteo, en cuanto la ubicación del resultado de la mesa. Las casillas de las listas cerradas se ubicaron en el Formulario E-14 a continuación de los múltiples renglones previstos para registrar el resultado de las listas con voto preferente.

Igualmente, se presentaron errores e ilegibilidad o ausencia de las cifras de los votantes en el Formulario E-14, situaciones que se vieron reflejadas en la transmisión de datos, pues para este efecto se utiliza el sistema voz a voz.

En relación con el escrutinio nacional, se asignaron de 4 procuradores delegados y 4 funcionarios del nivel central para que apoyaran las labores de vigilancia e intervención, hasta concluir los escrutinios y el cómputo de votos en las 4 comisiones de votación en el exterior, de acuerdo con la Resolución No. 6800 del 11 de marzo de 2022 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Se atendieron reclamaciones y apelaciones que debieron ser resueltas en ese mismo momento. Se tuvo información de irregularidades reportadas por la Procuraduría Distrital de Bogotá, D.C. en el informe allegado sobre el proceso electoral del 13 de marzo de 2022.

De otro lado, debido a las quejas presentadas contra el Registrador Nacional del Estado Civil se ordenó, mediante auto del 8 de abril de 2022, bajo el radicado D-2022-23434487, la apertura de investigación disciplinaria por parte del Viceprocurador General de la Nación.

Se requirió a la Organización Electoral, esto es, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral para que informaran sobre el plan de acción previsto para eliminar o mitigar, en tiempo real, este tipo de situaciones.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante oficio del 19 de abril de 2022, allegó informe indicando las estrategias de mejoramiento previstas para solventar las situaciones presentadas, así: i) inscripción de cédulas en

periodo adicional; ii) designación y capacitación de jurados de votación; iii) rediseño del formulario; iv) fortalecimiento del servicio de la APP Infovotantes; v) pre-conteo; y vi) escrutinio.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral, expuso las actividades realizadas por esa corporación tendientes a garantizar el correcto desarrollo del certamen electoral, a saber.

i) requerimiento de la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral a la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el sentido de expedir un plan de acción de mejora y ampliar el informe de auditoría con respecto a lo sucedido en las elecciones del pasado 13 de marzo; ii) servicio de apoyo a la gestión en la revisión, seguimiento y vigilancia del escrutinio; iii) auditoría internacional bajo el control del Consejo Nacional Electoral, centrada en el funcionamiento de los siguientes sistemas: escrutinio del orden auxiliar, municipal, departamental y nacional, inscripción de los ciudadanos y la APP de Infovotantes; iv) Tribunales Seccionales de Garantía y Vigilancia Electoral; v) Financiamiento político; y vi) capacitación y fortalecimiento democrático.

Como resultado de la Mesa de Trabajo llevada a cabo el 19 de abril de 2022, la Procuradora General de la Nación, mediante Oficio DP-00025 del 20 de abril de 2022, dio a conocer a los Magistrados del Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil, una síntesis de las solicitudes elevadas por las campañas en materia de garantías sobre el proceso electoral de Presidencia y Vicepresidencia de la República, relativas a la designación y capacitación de jurados de votación, logística electoral, financiación de campañas, software y ayudas tecnológicas y otros aspectos propios de la campaña electoral.

El 20 de abril de 2022, se llevó a cabo una reunión de la Comisión Nacional de Seguimiento a los Procesos Electorales, convocada por el Ministro del Interior; en ella, el Registrador Nacional del Estado Civil manifestó que acogía todas las recomendaciones elevadas por la ocho (8) campañas electorales.

Registrador Nacional del Estado Civil

Mediante memorial radicado el 29 de abril de 2022, el Registrador Nacional del Estado Civil, señor Alexander Vega Rocha, se opuso a la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, en los siguientes términos.

Es inaceptable y desproporcionado que la razón para solicitar la suspensión en el ejercicio de su cargo sea la formulación de una demanda sustentada en artículos de prensa, columnas de opinión y criterios interesados con marcado contenido político.

A partir de dichos documentos no se demuestra una conducta intencionalmente trasgresora del ordenamiento legal y jurídico a título de fraude, de la cual pueda predicarse su antijuridicidad, entendida como la intención manifiesta de vulnerar los deberes y procedimientos administrativos propios del cargo.

Se presenta ineptitud sustantiva de la solicitud, toda vez que la misma no se enmarca en las causales previstas en la ley para su procedibilidad.

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998 establece como finalidad de la medida cautelar que cese la ejecución de los actos que generan un daño o que puedan llegar a generarlo; pero no tiene por objeto separar a un funcionario de su cargo, máxime si la responsabilidad que se le atribuye no guarda una relación causal con su elección o nombramiento.

Este medio de control no es el indicado para establecer la legalidad de la elección de un funcionario. La medida cautelar solicitada, consistente en la suspensión provisional de la persona del Registrador Nacional del Estado Civil en sus funciones, no debe prosperar.

Es en virtud del cargo formulado por el accionante que se debe analizar si alguna de las actuaciones que el demandado desarrolló en ejercicio del mandato que la Constitución le ha impuesto son contrarias al principio de moralidad administrativa.

Por tanto, resultaba imperativo que el accionante hubiera demostrado con suficiencia probatoria cuáles actuaciones desarrolladas por el Registrador Nacional del Estado Civil generaron una amenaza a la moralidad administrativa de tal entidad que puedan devenir en el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

No hay pretensión alguna encaminada a ello. Se solicitó la suspensión de un funcionario, no de un acto, con argumentos que parten de premisas generales que no se concretan en un comportamiento nocivo, objetivamente valorado, sino en opiniones políticamente interesadas, que no tienen en cuenta la hermenéutica propia de la acción popular.

No basta con que se presenten irregularidades. Tales señalamientos deben estar acompañados de la intención firme de generar daño y comprometer los resultados del proceso electoral, elementos que configuran la antijuridicidad de la conducta y la necesidad de intervención inmediata del juez constitucional para evitar la consumación de un perjuicio.

Estos, elementos, como se puede observar, no están presentes como argumento, ni mucho menos como prueba, en el asunto objeto de estudio.

La formulación de un cargo por vulneración de la moralidad administrativa requiere que se acredite de manera objetiva la intención de defraudar la confianza pública que se ha depositado en un funcionario que tenga plena capacidad de llevar a cabo acciones que afecten bienes jurídicos, cuya protección se le ha encomendado.

De otro lado, en el H. Consejo de Estado, Sección Quinta, cursa el proceso con radicado No. 11001-03-28-000-2019-00094-00 en el cual se pretende la nulidad del acto de elección de Alexander Vega Rocha como Registrador Nacional del Estado Civil.

El medio de control del que conoce el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así como el aquí estudiado, tienen el mismo objeto, esto es, remover a Alexander Vega Rocha del cargo de Registrador Nacional del Estado Civil.

También la Procuraduría General de la Nación, en virtud de lo establecido en el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución, es competente para determinar si se incurrió en una falta disciplinaria y, como consecuencia de ello, si el Registrador Nacional del Estado Civil debe ser removido del cargo.

La solicitud de medida cautelar carece de verdaderos elementos de juicio para considerar de manera lógica, razonable y ponderada que la medida cautelar sea útil e idónea para lograr la salvaguarda del derecho colectivo invocado en el escrito introductorio.

Sobre las etapas que conforman el proceso electoral, dijo.

“el sistema electoral en todas sus etapas es público y colegiado, y quienes otorgan validez o anulan votos son personas ajenas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, tan es así que no se han expuesto evidencias que señalen un actuar doloso en la gestión electoral. En este sentido, no se aprecian dentro de la demanda pruebas suficientes, pertinentes, conducentes y necesarias que indiquen que la cabeza de la Entidad haya cometido fraude alguno, y ello es así porque no lo hubo.

El actor desconoce, por tanto, que el llamado preconteo no corresponde a los resultados oficiales que se consolidan posteriormente ya en el escrutinio, pues justamente si después los interesados hacen las reclamaciones del caso, durante el escrutinio oficial tales resultados pueden variar, lo cual no es atribuible a la Registraduría Nacional del Estado Civil sino al diseño del sistema electoral conforme lo trazó el propio legislador.

En el anterior sentido, de manera general y preservando el principio de democracia participativa que se construye por toda la sociedad, el Código Electoral y las diversas normas que regulan la materia disponen que quienes realizan el primer conteo de los votos y lo plasman en los formularios E – 14 son, en primera instancia, jurados de votación, que son estudiantes universitarios, funcionarios públicos y privados, y lo hacen colegiadamente y de forma pública, ante los testigos electorales designados por los participantes en la contienda electoral; posteriormente, la absolución de reclamaciones y determinación acerca de si procede o no un recuento corre a cargo de miembros de la Rama Judicial y en fase posterior, las decisiones corren a cargo del Consejo Nacional Electoral.”

Informe del Consejo Nacional Electoral

Mediante escrito radicado por correo electrónico el 29 de abril de 2022, el Consejo Nacional Electoral, a través de la Oficina Asesora Jurídica y de Defensa Judicial, pidió negar la solicitud de medida cautelar por las siguientes razones.

Conforme a lo dispuesto por el Capítulo IV del Título “*Escrutinios*” del Código Electoral, el legislador consideró que tanto los jurados de votación como las Comisiones Escrutadoras no se conforman por servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para la postulación de los particulares que son jurados de votación intervienen los particulares indicados en el artículo 5 de la Ley 163 de 1994.

Para las Comisiones Escrutadoras Municipales se designan notarios o registradores de instrumentos públicos en el respectivo distrito judicial. Y tales comisiones son integradas en Sala Plena por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (artículo 157 del Código Electoral).

Con respecto a lo anterior, la norma también señala que si resultaren insuficientes los jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos para conformar las Comisiones Escrutadoras, los Tribunales Superiores (no la Registraduría Nacional del Estado Civil), complementarán con ciudadanos de reconocida honorabilidad.

El mismo imperativo refiere que los Registradores Distritales y Municipales sólo actúan como secretarios de las Comisiones Escrutadoras.

Es decir, quienes toman las decisiones sobre los escrutinios, son los miembros de la respectiva Comisión Escrutadora y no los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esto es, tales funcionarios no contabilizan ni determinan la validez de los votos y, por ende, no le otorgan a tal o cual candidato derecho alguno.

Según dispone el artículo 164 del Código Electoral, las Comisiones Escrutadoras, a petición de candidatos o testigos electorales (no funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil), pueden verificar el recuento de votos emitidos en una determinada mesa. Según la misma norma, la decisión correspondiente ha de constar en el acta del caso.

De acuerdo con la situación fáctica acaecida en el presente proceso electoral de Congreso de la República, el cual no ha concluido para el Senado de la

República y algunos departamentos en lo que se refiera a la Cámara de Representantes, se ventiló la posibilidad de efectuar un recuento general de votos el cual no es procedente, conforme lo dispone el Código Electoral.

El artículo 164 del Código Electoral dispone que la Comisión Escrutadora podrá verificar el recuento de los votos emitidos en una determinada mesa.

Cabe anotar que las Comisiones Escrutadoras, como fundamento para resolver sobre las reclamaciones, han de considerar, además del recuento ya anotado, las actas respectivas, conforme al artículo 166 del Código Electoral.

En el mismo sentido, el artículo 172, inciso segundo, del Código Electoral establece que las Comisiones Escrutadoras hacen el cómputo total de los votos emitidos (válidos) por cada una de las listas o candidatos. Son, en consecuencia, tales comisiones las que consolidan los resultados y los hacen constar en actas *“... expresando en letra y número los votos obtenidos y las demás circunstancias indicadas en el modelo oficial.”*

Si hubiere apelaciones con respecto a las decisiones tomadas por parte de las Comisiones Escrutadoras Auxiliares, estas se resolverán por parte de las Comisiones Escrutadoras Distritales o Municipales, que tendrán que verificar los presupuesto para su procedencia, según indica el mismo artículo 166.

Por su parte, los escrutinios generales se realizan por los delegados del Consejo Nacional Electoral, que también son autoridades electorales independientes de la Registraduría Nacional del Estado Civil. El artículo 166 del Código Electoral dice que estos resuelven los recursos de apelación o desacuerdo con respecto a una decisión tomada por las Comisiones Escrutadoras distritales o municipales y expiden las credenciales.

El Consejo Nacional Electoral practica los escrutinios en relación con las actas departamentales y del Distrito Capital suscritas por las Comisiones Escrutadoras Generales que corresponden a las elecciones de orden nacional para Senado de la República; y escruta los votos depositados en las circunscripciones especiales (artículo 182, Código Electoral).

En conclusión, el escrutinio no es sustituible por el preconteo o conteo rápido de mesa, que son los resultados que se entregan el día de la elección a través de la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. El preconteo tiene carácter informativo y carece de valor jurídico vinculante.

De acuerdo con lo previsto en el Código Electoral, los resultados oficiales de la elección sólo son aquellos que se generan una vez concluya el proceso de escrutinio, a cargo de las Comisiones Escrutadoras y del Consejo Nacional Electoral, según el caso.

El escrutinio se define como un procedimiento constituido por diversos actos electorales que regulan, desde el punto de vista jurídico, el resultado de una determinada elección.

En este orden, el escrutinio de los votos, tal como lo prevé nuestro Código Electoral, le corresponde a las Comisiones Escrutadoras, entes independientes y autónomos, quienes adelantarán el escrutinio general de las votaciones realizando el recuento de votos y atendiendo a las reclamaciones que al efecto se presenten, siguiendo el trámite establecido por el Código Electoral.

Para ello, deben verificar y efectuar la sumatoria de los votos por Corporación y cargo uninominal, con fundamento en las actas de escrutinio de los jurados de votación (Formulario E – 14); o con las actas parciales de escrutinio (Formulario E – 26 y E – 26 AG), expedidas por las Comisiones Auxiliares, cuando se trate de escrutinios municipales y distritales.

De acuerdo con el procedimiento administrativo electoral dilucidado con anterioridad desde su perspectiva normativa, es importante recalcar que hasta la fecha los escrutinios a nivel nacional han transcurrido con total normalidad en cumplimiento de lo dispuesto por las normas electorales.

Por tanto, para la suspensión provisional del cargo de Registrador Nacional del Estado Civil debe haber prueba clara e inequívoca de actos realizados por dicho funcionario que vayan en contra del ordenamiento jurídico y que lo

afecten de forma inminente en relación con las pasadas elecciones, lo cual se echa de menos en el presente proceso.

No es dable que esa autoridad judicial (Tribunal Administrativo de Cundinamarca) decrete una medida cautelar de suspensión y separe de sus funciones al Registrador Nacional del Estado Civil, puesto que el proceso electoral se ha desarrollado conforme a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico colombiano.

Según el caudal probatorio allegado por la parte demandante no se encuentran probados los supuestos de hecho y de derecho de los que se advierta violación alguna del mismo; y las vicisitudes presentadas se resolvieron conforme a derecho.

Informe de la Misión de Observación Electoral

Mediante correo electrónico del 3 de mayo de 2022, la Misión de Observación Electoral, MOE, dio respuesta al requerimiento formulado por el Tribunal, en los siguientes términos.

1. Inconsistencias en el proceso de preconteo y escrutinio.

En el proceso de preconteo de los resultados electorales para las elecciones a Congreso de la República de 2022, se encontró una serie de inconsistencias en la transmisión de los datos electorales.

Dicha circunstancia condujo a que en el preconteo no fueran tenidos en cuenta 659.539 votos para la circunscripción nacional de Senado y 271.883 votos para la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes.

Se identificó la inconsistencia al efectuar un análisis de las mesas de votación en las cuales, en el sistema de preconteo, no se registró ningún voto por alguna organización política. Este ejercicio tuvo como objetivo identificar comportamientos atípicos, que se describen en la siguiente tabla.

Exp. N°. 25000234100020220043700
 Demandante: GERMÁN CALDERÓN ESPAÑA
 Demandado: REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
 MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
 Asunto: Resuelve medida cautelar

	Partido	Mesas en ceros	Votación	%Mesas en ceros	%Votación
1	PACTO HISTÓRICO	28.466	2.302.797	25,6%	14,1%
2	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	3.768	2.213.528	3,4%	13,6%
3	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	3.458	2.074.408	3,1%	12,7%
4	COALICIÓN ALIANZA VERDE Y CENTRO ESPERANZA	5.625	1.956.975	5,1%	12,0%
5	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	4.866	1.929.370	4,4%	11,9%
6	PARTIDO CAMBIO RADICAL	6.331	1.610.656	5,7%	9,9%
7	PARTIDO DE LA UNIÓN POR LA GENTE "PARTIDO DE LA U"	7.190	1.506.134	6,5%	9,3%
8	COALICIÓN MIRA - COLOMBIA JUSTA LIBRES	16.323	591.366	14,7%	3,6%
9	FUERZA CIUDADANA LA FUERZA DEL CAMBIO	22.754	439.582	20,5%	2,7%
10	PARTIDO NUEVO LIBERALISMO	47.087	329.755	42,3%	2,0%
11	ESTAMOS LISTAS COLOMBIA	72.673	108.761	65,3%	0,7%
12	MOVIMIENTO NACIONAL SECTOR ORGANIZADO DE LA SALUD SOS COLOMBIA	81.383	51.781	73,2%	0,3%
13	MOVIMIENTO GENTE NUEVA	91.085	34.296	81,9%	0,2%
14	PARTIDO COMUNES	93.590	31.116	84,1%	0,2%
15	MOVIMIENTO DE SALVACIÓN NACIONAL	91.226	29.102	82,0%	0,2%
16	MOVIMIENTO UNITARIO METAPOLITICO	101.329	12.587	91,1%	0,1%
	Tarjetones No Marcados	30.190	1.056.670		
	Votos en blanco	12.337	730.831		
	Votos nulos	14.923	521.049		

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil usando los datos del último boletín en preconteo al 17 de marzo de 2022

Debido a dicha circunstancia, no se incluyó una parte de la votación por algunas organizaciones políticas en el procedimiento del preconteo, pese a que sí estaban asentadas en el Formulario E-14 diligenciado por parte de los jurados de votación.

Esta situación “llevó a que el domingo 13 de marzo de 2022, la ciudadanía recibiera información incorrecta sobre los resultados electorales y a su vez se generara desconfianza por las correcciones que se han realizado durante el proceso de escrutinios y que han modificado sustancialmente lo informado en el preconteo. Al dar seguimiento al proceso de escrutinios, la MOE observó que muchas de estas inconsistencias fueron corregidas progresivamente en el escrutinio, pero quedan las dudas sobre en dónde se presentó el problema en la trasmisión de datos de preconteo.”.

Una primera “explicación a esta falla en el proceso de preconteo fue atribuida a un posible error de diseño del formulario E-14, particularmente en la página número 9 de

las 11 que lo integran, frente al lugar de ubicación de los votos emitidos por la coalición Pacto Histórico. Sin embargo, el error en el diseño del E-14 no explica los votos que tampoco fueron incluidos en el preconteo en la Cámara de Representantes para algunas organizaciones políticas, ya que el diseño es distinto según cada departamento y en varios de estos se presentaron las mismas fallas.”.

Otra explicación que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha ofrecido a estas inconsistencias se ha centrado en señalar errores en el diligenciamiento de los formularios E-14, por parte de los jurados de votación.

Sin embargo, “en Cámara de Representantes no se replica la dificultad de lectura de los E-14 que se alegó para el Senado de la República por el uso de asteriscos por parte de los jurados de votación, debido a que en los formularios se presenta una mejor distribución de espacios por el menor número de candidaturas por organización política. Tampoco se puede atribuir responsabilidad a la posición en la que se ubican las respectivas listas cerradas en los E- 14, toda vez que en este mismo sentido el diseño varía para cada departamento y por ende su ubicación.”.

Aún “quedan muchas interrogantes sobre las razones de la discrepancia de votos entre el preconteo y el escrutinio. A estas dudas se le suma la cifra de la diferencia de votos que ha venido mencionando la Registraduría en medios de comunicación, la cual no coincide con los propios datos oficiales de las bases de datos de preconteo y escrutinio proporcionados por la misma institución. Según la Registraduría la diferencia de votos en Senado entre el escrutinio y el preconteo fue de 1.024.634 y para Cámara de Representantes es de 522.901.”.

En consecuencia “las diferencias en votos entre preconteo y escrutinio, según las bases de datos proporcionadas por la propia Registraduría a las organizaciones políticas y misiones locales e internacionales de observación electoral, suman 531.494 para Senado y 183.918 para Cámara, lo cual difiere en gran magnitud con los datos mencionados por la Registraduría en su “Informe auditoría”. En Senado del cual se señaló una diferencia de 1.024.634, en realidad estaría sugiriendo una diferencia de 493.140 votos demás de los que se derivan de las bases de datos, y en Cámara del cual se señaló una diferencia de 522.901 implicaría una diferencia de 338.983 votos demás de la diferencia de las bases de datos.”.

Estas inconsistencias evidencian que se requiere de un análisis más claro y preciso por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para dar cuenta de los errores que se presentaron el 13 de marzo pasado y que la información que se proporcione tanto a la ciudadanía como a las organizaciones políticas sea oportuna, veraz y precisa.

2. Proceso de inscripción de cédulas y conformación del Censo Electoral.

Por primera vez, la Registraduría Nacional del Estado Civil habilitó desde el 3 de noviembre del 2021 la inscripción virtual de cédulas a través un sitio web y un aplicativo, de manera que los ciudadanos pudieron cambiar hasta el 13 de enero de 2022 su puesto de votación sin tener que acudir a alguna sede física de dicha entidad.

De acuerdo con las cifras dadas a conocer por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el 62% de las cédulas para las elecciones al Congreso de la República (1.622.102) fueron inscritas por este medio.

No obstante, se identificaron las siguientes dificultades.

Confusión sobre los vínculos para consultar el lugar de votación y la inscripción de cédulas. No hubo claridad sobre los enlaces o vínculos dispuestos por la Registraduría Nacional del Estado Civil para consultar el lugar de votación actual (antes de la inscripción para el proceso electoral de 2022); tampoco para consultar el resultado del proceso de inscripción de cédulas.

En la aplicación para celulares *Infvotantes*, en el enlace <https://consultae4.registraduria.gov.co/>, se consultaban las inscripciones realizadas para las elecciones al Congreso de 2022. De esta manera, si una persona no había hecho ningún cambio de puesto de votación no aparecía en este enlace y eso llevaba a confundir a las personas pensando que no estaban inscritas en ningún puesto de votación.

Fallas en la plataforma web. Entre el 3 y el 7 de enero de 2022, la plataforma de inscripción de cédulas reportó fallas para formalizar el registro de las

inscripciones. Específicamente el 4 de enero de 2022 esta situación fue permanente y en días posteriores se reportaron intermitencias en el servicio.

De acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil, al cierre del proceso de inscripción de cédulas, el 62% de las inscripciones se efectuó a través de la plataforma web. Sin embargo, la MOE no encontró información ni tuvo conocimiento de cuántas inscripciones fueron validadas, cuántas fueron repetidas o cuántas terminaron realmente el proceso debido a las fallas generadas.

En declaraciones públicas, *“la RNEC estimó que alrededor de 300.000 ciudadanos no hicieron su validación facial para confirmar su inscripción. Sin embargo, esta cifra contrasta con la dada por la entidad en una respuesta a una solicitud de información (Radicado RDE-DCE 2327 del 3 de marzo de 2022), según la cual 821.074 ciudadanos no pudieron completar el proceso de inscripción de su cédula de ciudadanía.”*

Problemas con la validación facial. Debido a las fallas presentadas durante la primera semana de enero de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil desmontó la validación facial obligatoria que hacía parte del proceso de inscripción de cédulas, *“requiriéndola posteriormente”*. Para tal fin, la persona que había realizado el proceso debía ingresar a un enlace enviado por la Registraduría Nacional del Estado Civil al correo electrónico que había sido registrado.

Como lo informó la Registraduría Nacional del Estado Civil *“para el proceso de verificación biométrica, recibirás un correo electrónico o un mensaje de texto durante los próximos días. Recuerda realizar el procedimiento desde un dispositivo móvil con cámara”*. Sin embargo, este proceso también presentó fallas ya que la notificación para la validación facial no siempre llegó a tiempo o de manera automática fue recibida como correo spam.

Así mismo, la Misión de Observación Electoral notó falta de pedagogía y publicidad con respecto a la validación posterior, considerando además que en el correo se advertía que *“el plazo máximo para realizar este proceso es de 2 días calendario”* después de recibirlo. En ese caso, si no se validaba

oportunamente “*la inscripción no es válida*” y el ciudadano debía votar en el último sitio en donde previamente estaba inscrito.

3. Informe de observación del día electoral .

La Misión de Observación Electoral en su Informe de Cierre sobre la observación electoral desplegada para las elecciones de Congreso de la República y Consultas Interpartidistas del pasado 13 de marzo de 2022, observó lo siguiente en relación con la logística electoral; y, además, presentó algunos datos sobre los resultados en materia de participación y de las mesas de votación observadas

Irregularidades en el censo electoral. Uno de los aspectos de la jornada electoral fue la confusión de la ciudadanía sobre los puestos de votación. En el 85% de las mesas observadas por la Misión de Observación Electoral, hubo casos de personas que se acercaron al puesto de votación donde se suponía estaba inscrita su cédula y encontraron dificultades para votar, bien sea porque trasladaron sin previo aviso su puesto de votación, porque no sabían cuál era su mesa, no tenían su cédula inscrita en esos puestos o cambiaron su puesto y no hicieron la debida verificación biométrica.

Irregularidades en las tarjetas electorales. La Misión de Observación Electoral recibió un total de 124 reportes relacionados con la actuación de jurados de votación frente al manejo de las tarjetas electorales. La ciudadanía reportó el presunto direccionamiento del voto en lo que corresponde a las consultas interpartidistas y la no entrega de tarjetas para las circunscripciones especiales (afro e indígenas).

Los hechos fueron reportados en la capital del país (32) y 20 departamentos, mayoritariamente en Antioquia (20) y Valle del Cauca (14). Esta información también fue suministrada por algunas organizaciones políticas, según las cuales, en diferentes regiones del país no se entregaron las tarjetas electorales de las circunscripciones afro e indígena ni de las coaliciones de Equipo por Colombia y Centro Esperanza.

Irregularidades por parte de las autoridades electorales. La Misión de Observación Electoral recibió un total de 470 reportes relacionados con irregularidades por parte de las autoridades electorales. Entre estos, además de los reportes relativos a la actuación de jurados de votación en el manejo de las tarjetas electorales, se hizo referencia a problemas con el material electoral y su manejo por parte de los jurados de votación.

Por ejemplo, que no se firmaron los tarjetones o que se presentaron errores en el diligenciamiento de formularios. Asimismo, se reportaron congestiones y filas en algunos puestos de votación y algunas dificultades logísticas en la disposición de las mesas de votación.

4. Obstáculos en la labor de los Testigos Electorales.

Los Observadores de la Misión de Observación Electoral reportaron que en el momento de la apertura de los puestos, en un 26% de las mesas observadas no se encontraban presentes los testigos electorales. Esta información contrasta con el cierre de la jornada electoral, pues durante el conteo de los votos, sí había presencia de testigos electorales en un 90%.

La Misión de Observación Electoral recibió 18 reportes de problemas relacionados con el ingreso de los testigos electorales a los puestos. Esta información hace referencia a dificultades para el ingreso a los mismos, problemas en el proceso de acreditación y expedición de credenciales así como obstáculos para el ejercicio de su labor. Estas dificultades se presentaron en Antioquia, Atlántico, Bogotá, Caldas, Cundinamarca, Meta y Valle de Cauca.

5. Observaciones finales sobre cierre de puestos de votación y resultados electorales.

En “un 69% de las mesas observadas no se instalaron máquinas de identificación biométrica. En las mesas en las que sí se instalaron dichas máquinas, en un 38% de los puestos observados hubo personas que no pasaron por el proceso de identificación.

En un 30% de las mesas observadas fue necesario nivelar las mesas. Lo que significa que no coincidían el E-11 con los votos depositados en la urna, lo cual genera un interrogante sobre por qué había más votos que votantes, teniendo en cuenta, además, que en el 24% de las mesas observadas no se dio a conocer el número total de votantes previo a su apertura, lo que nos indica desconocimiento del diligenciamiento del formulario E-11 o una irregularidad y/o delito introduciendo tarjetas adicionales en las urnas.”.

En cuanto a la participación electoral, *“teniendo en cuenta el 98,64% de las mesas escrutadas, se evidenció la participación electoral para Senado y Cámara de Representantes es del 44,84% y 44,87%, respectivamente. En comparación con hace cuatro años, hubo una reducción de aproximadamente 4 puntos porcentuales, ya que en las elecciones de Senado del 2018 la participación electoral fue del 48,82% y la participación en Cámara en 2018 fue de 48,97%. Por lo tanto, se evidencia un retroceso en la participación electoral para estos comicios y ubicándose en niveles similares a los de las elecciones de 2014, en que la participación fue del 44,76% y 44,64% para Senado y Cámara, respectivamente.”.*

Consideraciones

1. Presupuestos normativos y jurisprudenciales de la medida cautelar.

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, dispone que el juez de la acción popular, de oficio o a petición de parte, podrá decretar las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

“ARTÍCULO 25. MEDIDAS CAUTELARES. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;

d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

PARÁGRAFO 1o. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado” (Destacado por el Tribunal).

Conforme a lo anterior, el objeto principal de la medida cautelar en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular) es el de evitar que se ocasionen agravios o perjuicios a los derechos que protege esta clase de acción o detener y enderezar el curso causal de las conductas desplegadas, a fin de que se ajusten a la legalidad.

Por su parte, el artículo 229, parágrafo, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que en relación con los procesos que tengan por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos debe darse aplicación al régimen de medidas cautelares previsto en dicho código.

“Artículo 229. (...)

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.” (Aparte tachado declarado inexecutable. Sentencia C-284 de 2014. H. Corte Constitucional).

A su turno, el artículo 231 del código referido establece los requisitos para decretar medidas cautelares.

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto

demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. **Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.**
2. **Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.**
3. **Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.**
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) **Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable,**
o
 - b) **Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios [...]**
(Destacado por el Despacho).

En relación con este aspecto, el H. Consejo de Estado ha considerado.

“El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas, **pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado** a aquellos, **debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias**; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos”¹
(Destacado por el Tribunal).

Conforme a lo expuesto, para el decreto de una medida cautelar es

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, providencia de 31 de marzo de 2011, rad. No. 19001 2331 000 2010 00464 01(AP).

indispensable determinar, a través de los medios probatorios procedentes, la existencia de un daño o agravio o la amenaza al derecho colectivo invocado; de lo contrario, la solicitud carecerá de fundamento.

El Tribunal recuerda, así mismo, que la Sala Plena del H. Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015², precisó cuáles son los criterios que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 debe tener en cuenta el Juez para el decreto de medidas cautelares.

“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**” (Destacado por el Tribunal).

El criterio jurisprudencial anterior, fue complementado en providencia de 13 de mayo de 2015³, en la cual la misma Corporación sostuvo.

“Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad” (Destacado por el Despacho).

² Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³ Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Quiere decir lo anterior que al momento de analizar si procede el decreto de una medida cautelar en el trámite del presente medio de control, es necesario examinar los siguientes aspectos.

La medida debe tener por finalidad prevenir un daño inminente a un derecho o hacer cesar el que se hubiere causado. Ello significa que debe encontrarse probada la existencia de una amenaza real o de materialización de la vulneración a un derecho (*fumus boni iuris*).

Se debe comprobar que el decreto de la medida cautelar sea necesario para garantizar los derechos objeto de litigio y que no es posible esperar a que la sentencia resuelva de fondo el asunto porque el transcurso del tiempo generaría un daño a los bienes jurídicos presuntamente vulnerados o la imposibilidad de satisfacción de un derecho (*periculum in mora* y estudio de ponderación).

2. Problema jurídico.

El Tribunal deberá establecer si la solicitud de medida cautelar presentada por el actor popular de suspensión provisional del Registrador Nacional del Estado Civil cumple con los requisitos mencionados en el capítulo anterior; o si, una vez examinados los elementos fácticos y normativos del asunto, hay lugar a dictar otro tipo de medidas que satisfagan de modo más adecuado la protección de los derechos colectivos; esta última posibilidad surge como consecuencia de la facultad oficiosa del juez de la acción popular en materia de medidas cautelares.

3. Respuesta al problema jurídico planteado.

El Tribunal negará la solicitud de suspensión provisional del Registrador Nacional del Estado Civil, formulada con base en el derecho a la moralidad administrativa, porque de acuerdo con los elementos de juicio hasta ahora recaudados tal determinación escapa a la competencia del juez de la acción popular. Se trata de una medida cautelar propia del proceso disciplinario, que compete a la Procuraduría General de la Nación.

Lo anterior no impide que el presente caso pueda proseguir con el examen de la eventual amenaza o vulneración del derecho a la moralidad administrativa

en relación con otras posibles medidas. Pero como se explica más adelante, no se cuenta en esta etapa preliminar del proceso con elementos de prueba para afirmar que hay amenaza o violación del referido derecho colectivo.

Sin embargo, hay varios elementos que, en principio, permiten afirmar que el Registrador Nacional del Estado Civil ha incurrido en amenaza y vulneración del derecho e interés colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna (artículo 4, literal j, Ley 472 de 1998), en la medida en que la función pública electoral se vio afectada por una serie de deficiencias ocurridas en los comicios del 13 de marzo pasado y que, si no se introducen los correctivos del caso, es razonable inferir que puedan replicarse en las elecciones del 29 de mayo y 19 de junio próximos.

La función pública electoral, uno de cuyos responsables es el Registrador Nacional del Estado Civil, se materializa en la prestación de servicios públicos administrativos que posibilitan la expresión periódica de la voluntad ciudadana. Este conjunto de actividades materiales de la administración consisten en el desarrollo e implementación del proceso electoral en sus distintas fases.

Constituye un verdadero servicio público administrativo porque a través de él se concreta la función pública electoral y es el medio para que se cumplan los fines asignados a la Organización Electoral por los artículos 264, 265 (Consejo Nacional Electoral) y 266 (Registrador Nacional del Estado Civil) de la Constitución.

Por tanto, tomando en consideración la facultad oficiosa del juez de la acción popular para el decreto de medidas cautelares, dictará algunas encaminadas a asegurar el más adecuado desarrollo de la función pública electoral a través de garantías de acceso a la información y participación, cuya materialización debe ser salvaguardada a través del servicio público administrativo correspondiente.

4. La solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del Registrador Nacional del Estado Civil.

Este Tribunal carece de competencia para ordenar la suspensión provisional del Registrador Nacional del Estado Civil, por cuanto se trata de una medida propia del proceso disciplinario y porque la facultada para adoptarla es la Procuraduría General de la Nación.

En este sentido, el artículo 43, inciso 2, de la Ley 472 de 1998 establece que la acción popular “*no puede interferir las acciones disciplinarias o penales que para el caso procedan.*”. Lo cual implica que cuando el juez de la acción popular advierta, como en este caso, que se le plantea una cuestión propia del proceso disciplinario debe comunicar la demanda a la Procuraduría General de la Nación para que la misma se haga parte si lo considera conveniente, lo que ya ha ocurrido en el presente caso.

De acuerdo con el informe arrimado al expediente por el Viceprocurador General de la Nación (e), mediante auto del 8 de abril de 2022 en el expediente con radicado No. D-2022-23434487, dicho funcionario abrió investigación disciplinaria en contra del Registrador Nacional del Estado Civil, Alexander Vega Rocha.

Se niega la medida cautelar de suspensión provisional del Registrador Nacional del Estado Civil, Alexander Vega Rocha.

5. Medidas cautelares de oficio.

La finalidad de las acciones populares consiste en evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (artículo 2, Ley 472 de 1998).

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, otorga la potestad al juez de la acción popular de **decretar**, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

De acuerdo con lo expuesto en la demanda y los informes arrimados con destino a esta medida cautelar, el Tribunal encuentra elementos fácticos que dan cuenta de la ocurrencia de una serie de deficiencias ocurridas en el curso de la jornada electoral del pasado 13 de marzo de 2022.

La probable réplica de las mismas, inferencia que surge porque se utilizará la misma infraestructura electoral del pasado 13 de marzo de 2022, conduce al Tribunal a considerar la pertinencia de una serie de medidas que se enmarcan en el propósito de precaver lesiones a los derechos colectivos referidos.

5.1. Los derechos colectivos a la moralidad administrativa y de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea oportuna y eficiente, en relación con el presente asunto.

En este contexto, se precisará el alcance de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea oportuna y eficiente, en relación con la presente medida cautelar de oficio.

El actor popular considera que se vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa por parte del Registrador Nacional del Estado Civil “*por la falta de transparencia*” en la contienda electoral que se llevó a cabo el 13 de marzo de 2022.

5.1.1. Derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Conforme a los artículos 209 de la Constitución Política; 4, literal “b”, de la Ley 472 de 1998; y 3 de la Ley 489 de 1998, la moralidad administrativa, además de ser un derecho colectivo, es un principio que orienta la función administrativa.

“según el cual la actividad de los agentes del Estado debe desarrollarse en atención a los valores previstos en la Constitución y la ley, principalmente los relacionados con el bien común y el interés general.”⁴.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. 2003-01293 (AP), C.P. doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Para concretar la amenaza o vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa se debe acudir al desarrollo legal sobre tal aspecto; es decir, el juicio que realice el juez se debe centrar en el análisis y evaluación de la conducta del funcionario bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada en los principios constitucionales y en las demás normas jurídicas.⁵

En este sentido, no toda infracción a la ley constituye vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues para su configuración **se requiere del elemento subjetivo consistente en perseguir la satisfacción de intereses indebidos**. Sobre tal aspecto, el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 12 de octubre de 2006, consideró.

[...] La moralidad administrativa, se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, vulneración a la moralidad administrativa, por cuanto, no toda violación al principio de legalidad, implica automáticamente violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Con este propósito es importante precisar que **en veces la violación al principio de legalidad**, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativa, **puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares**, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio.

Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y **corresponde al demandante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión** a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y **no solo de ilegalidad**.

Igualmente al juez de la acción popular le corresponde superar los límites de la revisión de ilegalidad de la actuación con la que según la demanda se vulnera la moralidad administrativa, para extender su análisis a las motivaciones que llevaron al funcionario a ejecutar la actuación. Se evidencia entonces, que si bien el concepto de moralidad administrativa se subsume en el principio de legalidad, son conceptos diferentes, en tanto aquel concepto atañe a que de por medio se ventilen intereses diametralmente contrarios a la función administrativa.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de marzo de 2006, 2004-00118 (AP), C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

En síntesis, los cargos que se imputen en la demanda deben ser fundados en conductas que no solo se alejen de la ley, sino que deben ser acompañados de señalamientos de contenido subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración como lo serían la deshonestidad o la corrupción, cargos que deben ser serios, fundados y soportados en medios probatorios allegados oportunamente al proceso, dado que cualquier imputación sobre inmoralidad administrativa en la que estén ausentes las acusaciones de tal aspecto, no tiene vocación de prosperidad. Ha dicho la Sala que la trasgresión del derecho colectivo en comento tiene lugar igualmente en eventos de desviación de poder, esto es, cuando el funcionario público hace uso de sus poderes con un fin distinto de aquel para el cual han sido conferidos”⁶ (Destacado por el Tribunal).

El criterio anterior fue reiterado por la misma corporación en sentencia del 21 de febrero de 2007⁷ y se ha mantenido hasta los fallos más recientes.⁸ En consecuencia, el quebrantamiento del derecho colectivo a la moralidad administrativa implica la concurrencia de dos elementos: la infracción del ordenamiento jurídico (elemento objetivo); y que dicha dicha infracción haya sido cometida en forma intencional (elemento subjetivo).

Expresado en otros términos, el mero desconocimiento del orden jurídico no implica violación del derecho a la moralidad administrativa, pues se requiere que dicho alejamiento de la normativa aplicable tenga el propósito de satisfacer intereses reprobables ajenos a la función pública.

5.1.2. Derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

El servicio público constituye una de las manifestaciones de la actividad de la administración. Generalmente se asocia a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pero su alcance no se contrae a ellos, pues hay otra categoría de servicios públicos que interesa para el estudio del presente caso: los servicios públicos administrativos.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de octubre de 2006, Exp. 2004-00932 (AP), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, 2005-0355 (AP), C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

⁸ Ver Fallo del expediente 25000234100020170008300

Estos han sido definidos por Libardo Rodríguez⁹ como aquellos que consisten en el ejercicio de actividades que tradicionalmente se consideran propias del Estado porque ostentan el máximo grado de interés general, de manera que su prestación se realiza sin ánimo de lucro, y solo de manera excepcional son desarrolladas por particulares como los de defensa nacional, justicia, etc.

El autor Jaime Orlando Santofimio Gamboa¹⁰ ha sostenido.

“La prestación de los servicios públicos constituye una de las actividades clásicas de la administración pública, desarrollada primordialmente en Francia, como columna vertebral no solo para identificar las actividades propiamente administrativas, sino también para justificar la existencia de un derecho especial administrativo con principios y fundamentos diversos a los del derecho común, así como un control jurisdiccional propio y autónomo para juzgar a la administración en sus litigios con los particulares. Desde el punto de vista material el servicio público como actividad vinculante de la administración pública significaba una forma alternativa propia de la concepción francesa de entender el interés general y las responsabilidades públicas frente a la comunidad.”

Las nociones de servicio público y función pública tienden a confundirse por cuanto constituyen manifestaciones de la actividad de la administración. Sin embargo, es plausible distinguirlas y considerarlas al propio tiempo como elementos complementarios para el cumplimiento de los fines del Estado.

La función pública electoral, requiere para su materialización del despliegue de una serie de actividades anteriores, concomitantes y posteriores a los comicios que permiten concretar los alcances de aquella y que corresponden a la categoría del servicio público administrativo al que se aludió más arriba.

Este derecho e interés colectivo permite el análisis de los hechos del 13 de marzo de 2022 y el riesgo o amenaza de réplica en los eventos electorales del 29 de mayo y 19 de junio de 2022, en la medida en que su infracción corresponde a deficiencias que por acción u omisión se advierten en la prestación de un servicio.

5.1.3. Marco normativo específico de las actuaciones del Registrador Nacional del Estado Civil.

⁹ Derecho administrativo general y colombiano. Duodécima edición. Editorial Temis. Pág. 440.

¹⁰ Compendio de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 2017. Pag. 188

Como ha sido señalado por el H. Consejo de Estado¹¹, dada la generalidad de los derechos e intereses colectivos, también caracterizados como conceptos jurídicos indeterminados por la amplitud de su alcance; estos deben acotarse desde la perspectiva de la normativa específica aplicable, a fin de asegurar una adecuada calificación sobre su amenaza o vulneración.

Esta es una forma justa de garantizar contornos precisos para determinar el ámbito de tales derechos, realizar la seguridad jurídica e identificar para el servidor público responsable cuál es el campo de actuación al que se encuentra funcionalmente compelido por razón de la salvaguarda del derecho colectivo de que se trate.

En este orden de ideas, sin perjuicio de otras normas aplicables, el Tribunal quiere destacar, por su jerarquía y precisión, el artículo 266, inciso 2, de la Constitución que establece como competencia del Registrador Nacional del Estado Civil la dirección y organización de las elecciones.

“ARTICULO 266. <Artículo modificado por el Artículo 15 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

<Inciso modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

(...).” (Destacado por el Tribunal).

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 16 de mayo de 2007, expediente: AP 2002-2943, actor: Alejandro Ramírez Brandt, Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra. Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad.: AP 4400123310002004000640 01. Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Actor: Alex Adolfo Pimienta Solano. Demandado: Municipio de Albania y otros. Sentencia 640 de abril 16 de 2007.

Consejo de Estado, Sentencia 2004-00833 de octubre 12 de 2006, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Rad AP-15001-23-31-000-2004-00833-01, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá, D.C., doce de octubre de dos mil seis.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia AP-25000-23-25-000-2002- 01089-01 de mayo 25 de 2006, Radicación AP-25000-23-25-000-2002-01089-01, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá, D.C., mayo veinticinco de dos mil seis

El Decreto Ley 1010 de 2000, artículo 4, por su parte, preceptúa cuál es la misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

“ARTÍCULO 4°. Misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Es misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades, así como promover y garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas.”.

De la norma anterior cabe destacar tres propósitos que debe asegurar la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cabeza de quien la dirige: 1) la organización y transparencia del proceso electoral, 2) la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales y 3) el fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad.

Puede afirmarse que las deficiencias advertidas en la organización y transparencia del proceso electoral, que se indicarán en detalle más adelante, han afectado (en los grados de amenaza y lesión), desde la perspectiva de algunos sectores representativos de opinión, la confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales y la imagen de neutralidad y objetividad que se espera del Registrador Nacional del Estado Civil.

Este conjunto de circunstancias, sin embargo, no pueden dar lugar, en esta etapa preliminar del proceso de acción popular a conclusiones anticipadas sobre la responsabilidad del alto funcionario por la amenaza o violación de los derechos colectivos; pero sí ofrecen fundamento suficiente, a juicio del Tribunal, para dictar las medidas cautelares de oficio que se indicarán más adelante.

En conclusión, las normas transcritas servirán de parámetro para determinar el alcance de las medidas cautelares de oficio tendientes a precaver en los comicios del 29 de mayo y 19 de junio próximos las deficiencias ocurridas en la jornada electoral del 13 de marzo de 2022.

5.2. Análisis sobre la violación de los derechos colectivos.

5.2.1. Sobre la moralidad administrativa.

Bajo los presupuestos fácticos contenidos en los informes arriba mencionados así como de los normativos descritos más arriba sobre las competencias constitucionales y legales del Registrador Nacional del Estado Civil, se considera por el Tribunal que en esta etapa preliminar del proceso no se cuenta con elementos para considerar demostrada la amenaza o lesión del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Si bien puede considerarse como un atributo de la moralidad propia del servidor público el principio de imparcialidad (artículo 209 de la Constitución) y que aquél debe asegurar la vigencia de dicho principio a través de claras demostraciones de neutralidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones y que, justamente, este es el reproche del actor popular, la declaratoria de violación de ese derecho reclama unas características especiales.

Como se indicó más arriba, no basta con una violación objetiva de la legalidad que podría predicarse debido al conjunto de deficiencias e inconsistencias ocurridas en los comicios del pasado 13 de marzo; y sus repercusiones en las elecciones del 29 de mayo y 19 de junio de 2022.

Se hace necesario, además, que esas violaciones objetivas de la legalidad, originadas en las deficiencias referidas, trasciendan a un plano subjetivo, esto es, resulta indispensable acreditar que el alto funcionario obró de mala fe o tuvo la intención de perseguir objetivos reprochables a la luz del ordenamiento jurídico electoral.

Este componente, necesario para aseverar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, no se advierte en esta fase preliminar del proceso en relación con la conducta del Registrador Nacional del Estado Civil. Se trata de afirmaciones formuladas por dirigentes de la vida política nacional y por el actor popular, acerca de comportamientos irregulares del Registrador Nacional del Estado Civil.

Sin embargo, estas aseveraciones no encuentran respaldo probatorio, especialmente, en el componente subjetivo de la conducta de violación o amenaza del derecho colectivo a la moralidad administrativa. Resulta indispensable, para que se predique la infracción que se pretende demostrar, arrimar los medios probatorios pertinentes, lo que no ha ocurrido en esta etapa del proceso.

Por tal motivo, no hay elementos que permitan, en el marco del derecho colectivo a la moralidad administrativa y en esta etapa preliminar, proferir medidas cautelares sobre el particular.

5.2.2. Sobre el derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

En relación con este derecho, el Tribunal encuentra que hay elementos para afirmar, preliminarmente, que se advierte un conjunto de deficiencias e inconsistencias (indicadas en los informes mencionados) que sin conducir a un juicio concluyente permiten respaldar el decreto de las medidas cautelares oficiosas que se dispondrán más adelante.

Como se esbozó al analizar este derecho colectivo, su concreción depende de la normativa constitucional y legal especial de orden electoral aplicable, con respecto a la cual cabe señalar las dificultades que se presentaron el 13 de marzo pasado en relación con la garantía del presente derecho colectivo, derivadas de problemas que se advierten en la organización del proceso electoral.

Por tanto, el ámbito de competencia en relación con el cual se extienden las presentes medidas cautelares de oficio está comprendido por la necesidad de asegurar, en el marco de la planeación ya establecida del proceso electoral por desarrollar en las jornadas del 29 de mayo y 19 de junio próximos, las condiciones que brinden confianza en sus resultados.

En concreto, es el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 el que permite al juez de la acción popular decretar las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiera causado,

que se formularán en este caso como una forma de proteger el derecho colectivo que aquí se analiza.

Tal derecho se concreta en el conjunto de actividades que se despliegan por el Registrador Nacional del Estado Civil para la concreción de la función pública electoral a través de la prestación oportuna y eficiente de los servicios que ofrece el Estado al ciudadano, a fin de ejercer el derecho a elegir y ser elegido en un sistema democrático caracterizado por la elección popular directa del primer magistrado de la República.

6. Sobre la razón y propósitos de las medidas cautelares oficiosas.

Conforme a dicho marco normativo y según el derecho colectivo que aquí se analiza (acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea oportuna y eficiente, como concreción de la función electoral) se decretarán de oficio las medidas cautelares que a continuación se indican con el fin de que sean adoptadas de manera inmediata por el Registrador Nacional del Estado Civil.

Dichas medidas se caracterizan por asegurar el máximo acceso a la información como medio para que, desde la ciudadanía, las agrupaciones políticas y las misiones de observación se formulen las inquietudes tendientes a corregir las deficiencias acaecidas en la jornada electoral del 13 de marzo de 2022, a fin de que no repliquen sus efectos negativos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República.

Expresado en otras palabras, el papel del juez de la acción popular en este caso consistirá en crear las condiciones para que los actores del proceso electoral cuenten con suficientes elementos de información que les permitan formular al Registrador Nacional del Estado Civil las observaciones pertinentes para un adecuado desenvolvimiento de las jornadas electorales para Presidente y Vicepresidente de la República.

No debe olvidarse el carácter instrumental del derecho de acceso a la información. Como ha sido destacado por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de derechos humanos en su Informe de 2008: *“el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema*

democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos.”.

También ha destacado la Organización de Estados Americanos la necesidad de pasar del derecho de acceso a la información pública de manera general; a una transparencia focalizada o de segunda generación, dado que esta resulta de mayor utilidad en la garantía de los derechos porque se dirige a grupos específicos de interés relacionados con actividades concretas (tomado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>, p. 17)

El proceso electoral dado su carácter técnico, el importante desarrollo de medios informáticos y la existencia de una organización compleja reclaman que los destinatarios de la información puedan obtenerla de manera que se facilite el seguimiento por parte de las agrupaciones políticas y de las misiones de observación electoral, como de la ciudadanía.

En el presente caso, una adecuada articulación de estos derechos (acceso a la información y derechos políticos) constituye a juicio del Tribunal el medio más adecuados para asegurar el pleno ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo y la forma más apropiada para fortalecer, en el marco de los derechos colectivos, la confianza en los resultados de los procesos electorales del 29 de mayo y 19 de junio de 2022.

En consecuencia, el Tribunal no se ocupará de plantear fórmulas generales o específicas acerca de cómo diseñar las distintas fases y piezas que hacen parte del proceso electoral, porque tal cuestión compete al Registrador Nacional del Estado Civil (artículo 266, inciso 2, de la Constitución) con la participación activa de las agrupaciones políticas, misiones de observación y ciudadanía participante en este proceso.

En su lugar, corresponde al juez de la acción popular, impartir las órdenes relacionadas con lo que estima es el insumo fundamental de la confianza en las actuales circunstancias: el acceso más amplio posible de agrupaciones políticas, observadores y ciudadanía a la información electoral en las distintas fases del proceso.

Complementariamente, al juez de la acción popular hará seguimiento a la garantía de participación de las agrupaciones políticas, misiones de observación y ciudadanía en los espacios de participación previstos en la ley, esto es, la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral y sus equivalentes en los niveles departamental, distrital y municipal (Decreto 2821 de 3 de diciembre de 2013).

En relación con este aspecto, la medida cautelar consistirá en percatarse, a través de la información que reciba, acerca de las dificultades en el ejercicio del derecho de participación que corresponde a las agrupaciones políticas, misiones de observación y ciudadanía en general con el propósito de transmitir al Registrador Nacional del Estado Civil y a sus delegados las distintas inquietudes sobre el proceso electoral.

En suma, el Tribunal estima que las garantías de información y participación son los medios más adecuados para asegurar el cumplimiento de los derechos colectivos, en el marco de la ley electoral aplicable, para el desarrollo de las elecciones del 29 de mayo y 19 de junio próximos.

De este modo, se espera salvaguardar los derechos colectivos concernidos mediante la creación de condiciones que permitan cumplir con la función establecida por la ley electoral colombiana en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil: 1) organización y transparencia del proceso electoral, 2) oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales y 3) neutralidad y objetividad (Decreto Ley 1010 de 2000, artículo 4).

Las medidas cautelares se agrupan en los siguientes aspectos: 1) Censo Nacional Electoral, 2) puestos de votación 3) jurados de votación, 4) información que se genera durante el proceso de preconteo y los software de escrutinio, 5) información sobre el funcionamiento de las soluciones tecnológicas y 6) espacios de participación.

Las siguientes son las medidas cautelares cuyo cumplimiento (artículo 243, Parágrafo 1, Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080

de 2021) corresponde cumplir de manera inmediata al Registrador Nacional del Estado Civil (artículo 266, inciso 2, de la Constitución).

Los destinatarios de la información que debe ser suministrada por el Registrador Nacional del Estado Civil son la generalidad de la ciudadanía, en tanto legalmente sea posible; y, en todo caso y con el mayor alcance que permita el marco legal aplicable, las organizaciones políticas que participarán en los comicios de primera y segunda vuelta para la Presidencia y Vicepresidencia de la República; los observadores electorales: MOE Misión de Observación Electoral, Misión de Observación Electoral de la Unión Europea y Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos; y la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

6.1. En relación con el Censo Nacional Electoral.

Asegurar el acceso a información detallada, oportuna y desagregada sobre los siguientes aspectos.

Número de ciudadanos habilitados para votar y las modificaciones que estos hayan dispuesto en cuanto al lugar de votación.

Inscripción de cédulas en tiempo real, desagregada a nivel de puesto de votación (por sexo, rural-urbano y con identificación de los puestos de origen).

Contar con la posibilidad de descargar en base de datos integral, incluyendo los datos de todos los municipios. Esto es, superar el actual esquema de descarga municipio por municipio debido a las dificultades que genera para las garantías de acceso a la información.

Informar a los ciudadanos que no pudieron finalizar el proceso de inscripción virtual para Presidente y Vicepresidente de la República. Suministrar la información estadística de los ciudadanos que no finalizaron este proceso en las elecciones del pasado 13 de marzo, desagregada por sexo y rangos de edad, municipio y departamento. Igualmente, con la misma forma de desagregación el número de estos que ya finalizaron el proceso de inscripción

para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. Suministrar la información relacionada con este aspecto.

Entregar la información que permita verificar cada uno de los registros de inscripción con el fin de garantizar que queden incorporados en el censo en el puesto de votación que eligió el ciudadano.

Divulgar masivamente el censo para que la ciudadanía pueda observar y presentar los reclamos por posibles omisiones, así como un canal de recepción de dichos reclamos.

Garantizar el acceso para realizar auditorías en tiempo real de los sistemas de información tanto de preconteo, escrutinio, digitalización, biometría, divulgación, jurados de votación y conformación del censo electoral.

6.2. En relación con los puestos de votación.

Contar con una base de datos de los puestos de votación que se instalarán en las elecciones presidenciales, con georeferenciación, número de mesas por instalar y censo electoral de cada puesto desagregado por sexo y rangos de edad.

Informar si se modificarán para las elecciones del 29 de mayo y 19 de junio de 2022 el número, ubicación de los puestos instalados para el Congreso de la República y si se incrementará o disminuirá su número. En caso de que ello ocurra, explicar las razones de los cambios y los criterios para ello.

Las medidas que se tomarán para garantizar el acceso del derecho al voto de los ciudadanos que habiten en los lugares donde no se instalarán puestos de votación, pero sí se había hecho previamente.

Informar sobre las estrategias de difusión de las modificaciones introducidas a los puestos de votación, en caso de que ello ocurra.

6.3. En relación con los jurados de votación.

Brindar acceso a través de usuario de auditoría al software de postulación y conformación de los jurados de votación en tiempo real.

Que dicha información sea accesible a través de datos descargables del personal postulado y del personal designado, especificando el origen de su postulación, sin información personal de la designación de jurados en archivos de formato CSV.

Conocer los criterios para la determinación de las entidades o instituciones seleccionadas por la RNEC para reportar información de quiénes podrán ser sorteados para fungir como jurados de votación.

Conocer los criterios para la distribución de los jurados de votación entre integrantes de las distintas instituciones o los propuestos por las organizaciones políticas.

Informar si las entidades a las que se les solicitó listados para conformar la base de datos de jurados de votación se encuentran legalmente constituidas y tienen vinculación y de qué carácter son los jurados que dicen reportar.

Informar las entidades a las que se les solicitó listados para conformar la base de datos de jurados de votación para identificar cuáles reportaron jurados de votación y cuáles no.

Informar si para los comicios del 29 de mayo y 19 de junio de 2022 se actualizó la información de dichas empresas, entidades públicas y agrupaciones políticas y los reportados por estas como jurados.

Entregar el cronograma de sorteo de jurados de votación.

Una vez realizado dicho sorteo, entregar las resoluciones de sorteo en cada municipio y un archivo plano con la siguiente estructura: código de departamento, código de municipio, código de la zona, código del puesto, mesa donde fue asignado, cédula del jurado, nombres y apellidos del jurado, nombre de la empresa o entidad que lo reportó, cargo dentro de la mesa de votación.

Informar sobre los procesos de capacitación adelantados con los jurados de votación; y las medidas que se han tomado para subsanar las dificultades observadas en los procesos de capacitación adelantados para las elecciones del pasado 13 de marzo.

6.4. En relación con la información que se genera durante el proceso de preconteo y los software de escrutinios.

En relación con el preconteo difundir oportunamente los instructivos y lineamientos para la descarga de la información de los documentos electorales, que debe incluir: base de datos de la información del preconteo, archivos E-14 delegados, claveros y transmisión para descarga masiva, sólo así se garantiza un acceso debido a la información.

En relación con la información que se genera en los software de escrutinios a nivel auxiliar, zonal, municipal y departamental entregar imágenes de los E-24 y Actas Generales de Escrutinio en sus distintos niveles digitalizadas y paginadas correctamente.

Base de datos con la información contenida en los E-24 (archivo en formato CAV de los votos de cada mesa), E-26 y las Actas Generales de Escrutinio en sus distintos niveles. En estricto orden (mesa, puesto, zona, municipio y departamento) y señalando el nivel del escrutinio.

En caso que no se cuente con bases de datos en las que conste la información contenida en los E-26 y las Actas Generales de Escrutinio, proporcionar los documentos con extensión de documentos de texto.

Base de datos con el número de votantes contenido en el E-11, en términos del artículo segundo de la Resolución 1706 de 2019 del Consejo Nacional Electoral.

Log de auditoría de cada una de las etapas de los escrutinios, en términos de la información capturada al sistema según se incluyen en el manual de usuarios.

Acta de corrección resumen de las mesas modificadas en base de datos y/o extensión de documento de texto, en términos de la información capturada al sistema según se incluye en el manual de usuarios.

Reporte de mesas recontadas en base de datos, en términos de la información capturada al sistema según se incluye en el manual de usuarios.

Archivo MMS en formato CSV con la información ingresada en cada mesa.

Base de datos con el histórico de reclamaciones, incluidos los datos de la causal, el reclamante, el estado de la reclamación y resoluciones. En estricto orden DIVOPOL (zona, puesto y mesa).

Para el caso de las comisiones auxiliares es necesario contar con una base de datos que permita identificar la información respecto del departamento, distrito, municipio, zona, puesto y mesa escrutada por cada una de ellas.

Informar oportunamente sobre el listado de las comisiones escrutadoras, su ubicación y el listado de los integrantes.

Informar sobre la cadena de custodia de las actas y documentos electorales así como de las circulares o directrices que se expidan.

Establecer un canal de comunicación para acceder a las actas y documentos que permita hacer seguimiento a la cadena de custodia de los documentos electorales.

Entregar el Manual del Usuario y los lineamientos para la descarga de información de software de escrutinios a cargo de INDRA. Se debe entregar tanto en base de datos como en imagen la totalidad de información que se genere que permita una trazabilidad completa de los datos que se carguen desde el software de DISPROEL como las modificaciones que se incorporen al software de INDRA en los distintos momentos.

6.5 Información sobre el funcionamiento de las soluciones tecnológicas.

Estas medidas cautelares se refieren a las soluciones tecnológicas para la inscripción de cédulas, jurados, testigos electorales, Infovotantes, preconteo, delegados de puesto, escrutinios, divulgación, kit electoral, censo y precenso. En tal sentido, se requiere acceso a la siguiente información.

Los resultados de las pruebas de seguridad y de stress de aplicación de las plataformas y nuevas soluciones tecnológicas.

Los informes parciales y final de auditoría externa de Jahel McGregor S.A.S. sobre los distintos componentes de la solución tecnológica desarrollada por DISPROEL.

El informe de auditoría interna desarrollado para el software a cargo de INDRA.

El informe de acompañamiento realizado por la UNAD al software ejecutado por INDRA.

Las actas de entrega de los software de escrutinios.

El Manual del Usuario del software de escrutinios a cargo de INDRA.

Los lineamientos para la descarga de información del software de escrutinios a cargo de INDRA. Debe incluir los usuarios y contraseñas (accesos) para agrupaciones políticas, observadores electorales y autoridades de control.

El contenido y alcance de las soluciones, funcionalidad, capacidades y utilidad de las diversas soluciones tecnológicas.

Las medidas de seguridad y contingencia sobre la base de un mapa de riesgos frente a siniestros que pudieran afectar la integridad del proceso.

Reporte de las adecuaciones realizadas a las diferentes soluciones tecnológicas con posterioridad a las elecciones del pasado 13 de marzo.

Los informes y recomendaciones de las misiones técnicas (nacionales e internacionales) de acompañamiento al software.

Resultado de las investigaciones realizadas en cuanto a las problemáticas que derivaron en que dichas soluciones tecnológicas no hayan funcionado durante varias horas el 13 de marzo pasado.

Las acciones de mejora implementadas para garantizar el adecuado funcionamiento de las soluciones tecnológicas en las elecciones del 29 de mayo y 19 de junio de 2022.

Los resultados de la auditoría al proceso de transmisión de datos de las elecciones del pasado 13 de marzo y las soluciones de mejora.

6.6. En relación con los espacios de participación.

Informar sobre la frecuencia, realización de reuniones y dificultades para convocar a la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, prevista en el Decreto 2831 de 3 de diciembre de 2013 y a sus equivalentes en los niveles departamental, distrital y municipal (artículos 3 a 5 del referido decreto).

Si bien actúan como secretarios técnicos de las referidas comisiones funcionarios que no pertenecen a la Registraduría Nacional del Estado Civil, como el Registrador Nacional del Estado Civil y sus delegados hacen presencia en las comisiones nacional, departamental, distrital y municipal, se impone al primero de ellos el deber de información de que se trata.

Conclusiones.

Se negará la medida cautelar de suspensión provisional del Registrador Nacional del Estado Civil, Alexander Vega Rocha, porque compete a la Procuraduría General de la Nación adoptar tal determinación.

En su lugar, se adoptarán medidas cautelares de oficio que pretenden afianzar las garantías de acceso a la información y de participación ciudadana

y de las organizaciones políticas en el proceso electoral que se llevará a cabo el 29 de mayo y 19 de junio próximos.

Las medidas cautelares de oficio pretenden rodear de garantías los siguientes aspectos del proceso electoral: 1) Censo Nacional Electoral, 2) puestos de votación 3) jurados de votación, 4) información que se genera durante el proceso de preconteo y los software de escrutinio, 5) información sobre el funcionamiento de las soluciones tecnológicas y 6) espacios de participación.

Las medidas cautelares enunciadas son medios adecuados para asegurar los fines de la ley electoral cuya realización, a través de los comicios del 29 de mayo y 19 de junio de 2022, compete al Registrador Nacional del Estado Civil bajo los siguientes criterios: 1) organización y transparencia del proceso electoral, 2) oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales y 3) neutralidad y objetividad.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. - NIÉGASE la solicitud de suspensión provisional del Registrador Nacional del Estado Civil, Alexander Vega Rocha. La presente decisión, por tratarse de una medida previa, no constituye prejuzgamiento conforme al artículo 229, inciso 2, de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO. - DECRÉTANSE las medidas cautelares de oficio indicadas en los numerales 6.1 a 6.6. de esta providencia. Término para su cumplimiento: inmediato.

TERCERO.- CONVÓCASE, para hacer seguimiento a las medidas cautelares de oficio aquí decretadas, a audiencia pública para el 11 de mayo de 2022 en forma mixta (presencial y virtual) a partir de las 9:00 am en la Sala de Audiencias No.1 de los Tribunales de Bogotá y Cundinamarca (Avenida Calle 24 No.53-28). Deberán concurrir las siguientes personas: Registrador

Exp. N°. 25000234100020220043700
Demandante: GERMÁN CALDERÓN ESPAÑA
Demandado: REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Asunto: Resuelve medida cautelar

Nacional del Estado Civil, señor Alexander Vega Rocha; actor popular, abogado Germán Calderón España; Viceprocurador General de la Nación; Presidenta del Consejo Nacional Electoral; y Directora de la Misión de Observación Electoral, MOE.

CUARTO. - VINCÚLASE al presente trámite de medida cautelar a los jefes de debate de las agrupaciones políticas que promueven las candidaturas a la Presidencia de la República de los señores Rodolfo Hernández Suárez, John Milton Rodríguez González, Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga, Sergio Fajardo Valderrama, Enrique Gómez Martínez, Gustavo Francisco Petro Urrego, Luis Emilio Pérez Gutiérrez e Ingrid Betancourt Pulecio.

QUINTO. - VINCÚLASE al presente trámite de medida cautelar a la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea y a la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos.

SEXTO. - COMUNÍQUESE a las personas vinculadas en los ordenamientos cuarto y quinto y a la Defensoría del Pueblo sobre la realización de la audiencia pública mencionada.

En firme esta decisión, por Secretaría, **INTÉGRESE** el cuaderno de medida cautelar con el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

L.C.C.G.