



*Acta*

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI  
SALA LABORAL

Proceso	<b>Acción de Tutela</b>
Demandante	<b>LUIS ALEJANDRO CIFUENTES MUÑOZ</b>
Demandado	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y otro.
Radicación n.º	<b>76 001 31 05 000-2016-435-01</b>

**Magistrado Ponente: HENRY ALBERTO DUEÑAS BARRETO**

**SENTENCIA No. 30**

**Acta de Aprobación No. 19**

Santiago de Cali, 27 de septiembre de 2016.

**Luis Alejandro Cifuentes Muñoz**, a través de agente oficioso, instauró acción de tutela en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, al considerar vulnerado su derecho fundamental "al voto".

**I. Antecedentes**

Refiere el agente oficioso que **Luis Alejandro Cifuentes Muñoz**, nació en enero de 1998 en Palmira; que por motivos de estudio tuvo que radicarse en Nueva Zelanda, y allí reside actualmente.

Que es su deseo ejercer el derecho al voto, pero por la distancia entre Colombia y Auckland, así como por factores económicos, no le es posible viajar al país donde tiene inscrita su cedula.

Que consultó ante el consulado de Colombia en Auckland, el 29 de agosto de 2016, sobre la posibilidad de inscribir su cedula en ese país, sin embargo, el Cónsul General de Colombia en ese territorio, le señaló que no se iba a adelantar dicho proceso, porque la ley estatutaria no lo contempló.

Alegó que la ley estatutaria 94 de 2015, en el artículo 1 numeral 4, se estableció que, para ejercer el derecho al sufragio, los ciudadanos informaran si mantienen el puesto de votación en el lugar de su residencia, o si inscriben su cedula en otro lugar, pero se está desconociendo la norma.

## **II. Respuesta de los accionados.**

El **Ministerio De Relaciones Exteriores**, precisó que carece de legitimación en la causa por pasiva puesto que no es la entidad rectora en relación a la planificación y cronograma del plebiscito a realizarse el 2 de octubre de 2016; aludió además que la no inscripción de cedulas se encuentra avalada por la Ley Estatutaria 1806 del 24 de agosto de 2016, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia 379 de 2016; finalmente precisó que de conformidad con el artículo 49 de la Ley 1475 de 2011, los procesos de inscripción de cedulas deben darse con antelación de un año a las elecciones, y en el caso del plebiscito, por su cercanía impide la materialización de las inscripciones.

El **Consejo Nacional Electoral**, manifestó que la entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante ya que este tuvo la oportunidad de inscribir su cedula en la embajada de su país de residencia; además señaló que es la Registraduria Nacional del Estado Civil la encargada del proceso de inscripción de cedulas de ciudadanía, y no de la entidad accionada. Finalmente refirió que el plebiscito es un proceso especial debido a la urgencia con la que debe realizarse, y no se pueden

***Accionante: Luis Alejandro Cifuentes***  
***Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.***

cumplir los plazos establecidos para llevar a cabo la inscripción de cédulas.

La **Registraduría Nacional del Estado Civil**, señaló que, por las características del plebiscito, que difieren de las elecciones ordinarias, es imposible técnica y jurídicamente que la entidad abra procesos de inscripción de cédula para cambiar el lugar de votación, pues solo hay 33 días entre convocatoria y realización de elecciones.

Refiere además que la ley estatutaria que reguló el plebiscito no estipuló que se determinen días o periodos de inscripción de cédulas, antes de su celebración, y la norma fue declarada exequible por la Corte.

### CONSIDERACIONES

En principio la sala reitera que **Gloria Consuelo Muñoz Garcia**, cuenta con legitimación en la causa por activa para instaurar la presente acción de tutela, dado que Luis Alejandro Cifuentes Muñoz, que es el titular de los derechos presuntamente conculcados, no está posibilitado para ejercer en forma directa la defensa de sus derechos, ya que reside en Nueva Zelanda, esto es al otro extremo del planeta. En esa medida dada la proximidad del proceso electoral, resultaría desproporcionado exigir que remita para tramitar la presente acción un poder que autorice a la aquí accionante.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia T – 465 de 2010 señaló “De lo anterior se colige que la señorita Yolanda Joya no podía ejercer de forma directa la defensa de sus derechos por razones físicas, ya que al momento de la interposición de la acción de tutela se encontraba viviendo en el extranjero. Por el anterior motivo se configura en el presente caso la legitimación por activa y se torna procedente la presente acción de tutela”

**Accionante: Luis Alejandro Cifuentes**  
**Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.**

Efectuada la precisión, debe señalarse que de conformidad con el artículo 86 de la CP, La acción de tutela, fue consagrada como un mecanismo subsidiario, para la protección de derechos fundamentales, de allí que no puede utilizarse para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus funciones.

De manera excepcional la acción de tutela, se acepta como medio principal para garantizar la protección inmediata de los derechos invocados cuando, **(i)** no exista otro mecanismo judicial disponible dentro del ordenamiento, o **(ii)** pese a existir, el mismo no resulte idóneo o eficaz para tal fin. En segundo lugar, cuando se ejerce de forma transitoria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, cuya configuración exige de prueba siquiera sumaria<sup>1</sup>, de su inminencia, urgencia, gravedad, así como la consecuente necesidad de acudir a este medio constitucional como fórmula de protección urgente.<sup>2</sup>

La Corte ha reiterado la procedencia de la tutela cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y ha explicado que el mismo se debe valorar atendiendo las circunstancias del caso concreto, y teniendo en cuenta que sea, **(a) cierto e inminente**, esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos, **(b) grave**, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y **(c) de urgente atención**, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable.<sup>3</sup>

En el presente asunto la acción de tutela es formalmente procedente, dada la premura de la contienda electoral que se llevará a

<sup>1</sup> Al respecto tratan las sentencias T-1068 de 2000, T-1316 de 2001, T-719 de 2003, T-456 de 2004, T-167 de 2011, T-206 de 2013, T-276 de 2014, entre otras.

<sup>2</sup> Sentencia T-225 de 1993.

<sup>3</sup> Sentencia T-719 de 2003.

**Accionante: Luis Alejandro Cifuentes**  
**Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.**

cabo el próximo 2 de octubre, lo cual haría ineficaz cualquier mecanismo principal de la jurisdicción contencioso administrativa, tendiente a la protección de los derechos del accionante.

Entrando al quid del asunto, la sala encuentra que tanto el Consejo Nacional Electoral, como el Ministerio de Relaciones Exteriores carecen de legitimación en la causa por pasiva, en la presente acción de tutela. Ello por cuenta que, dentro del marco de sus competencias esto es el **Decreto 869 de 2016 y el artículo 265 de la Constitución Política**, no está autorizar o vetar la inscripción de la cedula de ciudadanía de los connacionales.

Es la Registraduría Nacional del Estado Civil, la entidad que tiene dentro de sus competencias, la organización de las elecciones, la logística para su celebración y el acto de celebración de las mismas. Dentro de la primera de las funciones, esta elaborar el censo electoral a lo que debe agregarse que según el decreto 1010 de 2000 debe diseñar el plan y el procedimiento para la inscripción de cédulas de los ciudadanos, bajo las normas preestablecidas en el código electoral

En esa medida, el despacho analizará si la Registraduría Nacional del Estado Civil, transgredió el derecho al voto (elegir y ser elegido), de una persona que reside en el exterior, al no habilitar el proceso de inscripción de cédulas para poder participar en el plebiscito establecido para decidir sobre los acuerdos de la Habana, suscritos entre el Gobierno Colombiano y las Farc – Ep.

El artículo 103 de la Constitución Política instituye como mecanismo de participación del pueblo, el Plebiscito; a su turno el artículo 7 de la ley 134 de 1994, lo define como "el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo"; entre tanto el artículo 40 superior lo instituye como un instrumento para hacer efectivo el derecho fundamental que tiene **todo** ciudadano a participar

**Accionante: Luis Alejandro Cifuentes**  
**Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.**

en el ejercicio y control del poder político

Para lo que aquí importa, al revisar la sala detenidamente la ley 1806 de 2006, que reguló el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, publicado el 24 de agosto de 2016, extracta que el ejecutivo, consignó expresamente en el artículo 2 numeral quinto, que están habilitados para votar en él los Colombianos residentes en el exterior, a través de los consulados.

La Corte Constitucional, en sentencia C – 379 de 2016, declaró exequible la norma antes referida. Consideró que no hacía nada distinto que reiterar los postulados de los artículos 40 y 95-5 de la Constitución, y lo ya sentado en la sentencia C 490 de 2011, en la que se declaró la inexecutable de un artículo de la Ley 1475 de 2011 que permitía que los ciudadanos residentes en el exterior, participen únicamente en la elección de cargos de elección popular, dejándole por fuera los demás mecanismos de participación ciudadana. La Corte precisó frente a este punto que la participación de estos ciudadanos debe ser “*plena y ejercerse de manera material*”.

Pero dicha corporación fue más precisa en lo atinente a la participación de los colombianos residentes en el exterior, en la contienda del próximo 2 de octubre; pues de manera expresa, estatuyó que de conformidad con los artículos 50 y 51 de la ley 1475 de 2011 debía **permitirse la inscripción de los ciudadanos en el exterior**, declarándola abierta en el tiempo hasta dos meses antes a la fecha de la elección; de igual forma instruyó a las sedes consulares, para que publiciten la inscripción, y que esta se lleve a cabo incluso en los días sábado, domingo y festivo del último mes, previo a la inscripción; incluso señaló que la votación podría darse durante una semana, para facilitar el viaje de los colombianos que residan lejos de la sede consular.

**Accionante: Luis Alejandro Cifuentes**  
**Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.**

La corte señaló:

"101. Por lo tanto, en lo que respecta al plebiscito especial regulado en el PLE, dicha regla sobre la inscripción para votar de los ciudadanos en el exterior es plenamente aplicable y conforme con el procedimiento previsto en los artículos 50 y 51 de la Ley 1475 de 2011, que es la norma estatutaria que actualmente regula la participación en certámenes electorales de los colombianos en el exterior, entre ellos los mecanismos de participación.

En consecuencia y con base en estas disposiciones legales, (i) la inscripción de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior para ejercer su derecho al voto deberá estar abierta en el tiempo hasta los dos meses anteriores a la fecha de la respectiva elección, en este caso de la celebración del plebiscito especial; (ii) las sedes consulares habilitadas para tal propósito deberán hacer la publicidad necesaria para asegurarse que la comunidad nacional respectiva tenga conocimiento pleno sobre los períodos de inscripción; (iii) para los fines de dicha inscripción se incluirán los días sábado, domingo y festivos del último mes previo al cierre de la respectiva inscripción; (iv) los periodos de votación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior estarán abiertos durante una semana, entendiéndose que el primer día es lunes anterior a la fecha oficial de la respectiva elección en el territorio nacional. Lo anterior para facilitar el desplazamiento de ciudadanos colombianos que se pueden encontrar distantes de la sede consular. (Negritas y subraya fuera del texto original)

Sin embargo, la Corte también advierte que, dado que no se está ante un acto para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular, sino que los comicios referirán a un mecanismo de participación, la organización electoral está facultada constitucional y legalmente para determinar, si así lo considera pertinente, que la votación no se efectúe durante varios días, sino en la misma fecha en que se realice el plebiscito especial en el territorio nacional"

No se puede soslayar que efectivamente, el artículo 49 de la Ley 1475 de 2011 establece que la inscripción de cedulas debe darse dentro del año anterior a la respectiva jornada electoral y se cerrará dos meses antes de la misma; no obstante, considera la sala que esta exigencia en el caso del plebiscito del próximo 2 de octubre resulta desproporcionada. En primer lugar, porque la norma tiene sentido en tratándose de elecciones de corporaciones públicas y el Presidente de la República, mismas que según el artículo 207 del Código Electoral tienen una fecha cierta, esto es el segundo domingo de marzo, y el último domingo, del mes de mayo siguiente.

En los casos del plebiscito no existe fecha específica para adelantar la elección, pues, se encuentra supeditada, en términos generales a la exequibilidad de la norma que lo convoca. En segundo lugar, desde la

**Accionante: Luis Alejandro Cifuentes**  
**Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.**

expedición de la ley que reguló el mecanismo de participación a la fecha de los comicios, ni siquiera existe un mes de diferencia, lo cual hace inaplicable la norma desde toda óptica.

En esa medida, la intelección según la cual estaba proscrita la inscripción de cédulas en el censo electoral, resulta restrictiva, y atentatoria de los derechos políticos, y del voto como forma de expresión política. Si bien no se desconoce que el margen de tiempo resulta reducido, debió la registraduría, con la misma agilidad con la que desarrollara la logística de las elecciones, habilitar el proceso de inscripción de las cédulas de ciudadanía de los ciudadanos en el extranjero en el censo electoral.

Descendiendo al asunto de marras, se denota que el accionante, se desplazó desde el mes de enero de 2016 a Nueva Zelanda, lugar donde tiene habilitada su residencia de manera indefinida, y donde afirma se encuentra estudiando (fl 9). Fluye de ello que el viaje del accionante se produjo en el año en curso, esto es sin saber la fecha cierta en que se iba a realizar el plebiscito, pero con la confianza legítima de que se le iba permitir votar en la contienda electoral, tal como normalmente ocurre con los otros procesos de elección. Según ello resulta restrictivo de su derecho fundamental a elegir y ser elegido, o participar en las justas políticas como el plebiscito, cuando no se permite que su cédula pudiese ser inscrita en el censo electoral en ese país, y consecuentemente participar en los comicios.

Por lo anterior, se tutelaré el derecho fundamental alegado por el accionante, ordenándose a la Registraduría General de la Nación que, en el término de 24 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, permita la inscripción del accionante en el censo electoral como ciudadano en el exterior, y se habilite el consulado de Colombia en Nueva Zelanda, como sitio para que pueda ejercer su derecho al sufragio el próximo 2 de octubre.

***Accionante: Luis Alejandro Cifuentes***  
***Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.***

### III. DECISIÓN

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

#### RESUELVE

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental a elegir y ser elegido del ciudadano Luis Alejandro Cifuentes Muñoz, quien actúa a través de agente oficioso; en consecuencia se ordena a la Registraduría General de la Nación que en el término de 24 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, permita la inscripción del accionante en el censo electoral como ciudadano en el exterior, y se habilite el consulado de Colombia en Nueva Zelanda, como sitio para que pueda ejercer su derecho al sufragio el próximo 2 de octubre.

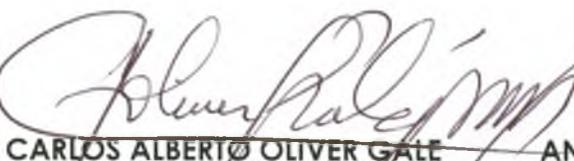
**SEGUNDO: NOTIFICAR** a los interesados telegráficamente o por cualquier otro medio esta decisión.

**SEXTO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



HENRY ALBERTO DUEÑAS BARRETO

Magistrado Ponente



CARLOS ALBERTO OLIVER GALE

Magistrado



ANTONIO JOSÉ VALENCIA MANZANO

Magistrado

**Accionante:** Luis Alejandro Cifuentes  
**Accionado:** Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.

*Accionante: Luis Alejandro Cifuentes*  
*Accionado: Ministerio de Relaciones Exteriores y otros.*