

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá, D.C., nueve (9) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2016-02371-01**

**Actor: ALIRIO URIBE MUÑOZ**

**Demandados: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y OTRO**

**Asunto:** Acción de cumplimiento declara improcedencia porque la norma que se pide acatar impone gasto que no está presupuestado.

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 20 de enero de 2017 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", que negó las pretensiones formuladas en la presente acción de cumplimiento.

### **1.1. La demanda**

El señor **ALIRIO URIBE MUÑOZ** ejerció medio de control de cumplimiento contra el **Consejo Nacional Electoral** y la **Registraduría Nacional del Estado Civil** con el fin de obtener el acatamiento del artículo 39 de la Ley 1475 de 2011<sup>1</sup>.

### **1.2. Hechos**

Al respecto, la Sala destaca los siguientes supuestos fácticos:

El 14 de julio de 2011 fue sancionada y publicada la Ley 1475 que en su artículo 39 señala: *"...con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico"*.

Destacó que de conformidad con el artículo 120 de la Constitución Política la Organización Electoral la conforman la Registraduría

---

<sup>1</sup> Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, lo que para el presente caso significa que dichas entidades son las responsables de atender el mandato impuesto por el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, en lo relacionado con la implementación del voto electrónico.

En la norma en mención el legislador estableció como plazo máximo para su cumplimiento las elecciones de 2014, sin embargo, hasta la fecha tal mandato esta incumplido, pues esas elecciones no contaron con la implementación del voto electrónico, lo que tampoco acaeció en el 2015, y que *“...confirma que el plazo dado por el legislador ha sido completamente pretermitido por las dos entidades demandadas”*.

Afirmó que según la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante Oficio de 27 de mayo de 2016, informó que *“...respecto a la asignación de partidas presupuestales para el proceso, revisados los antecedentes y en consideración a los avances, no existe rubro para este fin...”*.

Lo anterior, en criterio del demandante, es prueba de que esa entidad *“...no ha cumplido con la norma e intenta excusar tal situación señalando que el gobierno nacional no ha asignado los recursos necesarios, pese a que la ley ordenaba dar prioridad a esto”*.

De igual manera, sostuvo que la Registraduría puso de presente que *“...para las elecciones de Congreso, Presidente y Vicepresidente realizadas durante 2014 y las autoridades locales en 2015 se implementó proceso de identificación biométrica ´con las limitantes del presupuesto asignado´ (...) más adelante la misma entidad indica que alcanzó una cobertura de tan solo el 19.27 % del territorio nacional, lo cual la Registraduría atribuye a cuestiones de índole presupuestal”*.

Informó que en mayo de 2016 solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil información sobre el cumplimiento de la Ley 1475 de 2011 en lo relacionado con la implementación del voto electrónico *“...a efectos de constituir en renuencia a dicha entidad como expresamente se indicó en la petición...”*.

Como respuesta esa entidad puso de presente las *“...actuaciones adelantadas para la introducción de componentes tecnológicos en diversas fases del proceso electoral (...) pero que no reconocen la implementación efectiva del voto electrónico tal y como lo ordena la ley”*.

En relación con la implementación al voto electrónico afirmó que existe *“...un cronograma para la implementación de la prueba piloto, conforme al cual los estudios apenas se elaborarían en julio y agosto de 2016, para estar implementando el piloto en 2017, es decir 3 años*

*después del término perentorio que dio la ley, por lo que el incumplimiento no puede ser más evidente...”.*

Finalmente, el demandante advirtió que, el 31 de agosto de 2016, constituyó en renuencia al Consejo Nacional Electoral, sin que para la fecha de radicación de la demanda conozca respuesta.

De acuerdo con lo expuesto, solicitó:

*“1. Se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral como integrantes de la Organización Electoral, dar cumplimiento de manera inmediata a lo ordenado por el legislador en el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, procediendo a realizar todas las acciones necesarias para la implementación del voto electrónico incluida en un plazo máximo de tres meses las pruebas piloto.*

*2. Se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil que en la realización de las pruebas piloto tenga en cuenta los requerimientos especiales de las personas con diversos tipos de discapacidad para participar en las pruebas piloto del voto electrónico.*

*3. Se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral implementar para las elecciones de 2018 el voto electrónico de conformidad con lo ordenado por el legislador en el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, ofreciendo todas las garantías necesarias para el éxito de dicho proceso.*

*4. Se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral como responsables de la ejecución del tema, garantizar que todo sistema (incluidos los códigos fuente) que se utilicen para los procesos electorales electrónicos, sean de propiedad de la organización electoral colombiana, para lo cual así deberá estipularlo en los contratos que suscriba en relación con el tema.*

*5. Se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral que de manera conjunta y coordinadamente diseñen e inicien en el término de dos meses una campaña de pedagogía y difusión por canales de radio y televisión pública y privada en todo el país, en la que se explique a la ciudadanía qué es el voto electrónico, de qué manera se va implementar y cómo participar en los comicios electorales”.*

### **1.3. Actuación procesal**

Por auto de 5 de diciembre de 2016, fue admitida la demanda por el Tribunal y ordenó notificar a la Registraduría Nacional del

Estado Civil y al Presidente del Consejo Nacional Electoral<sup>2</sup>.

## 1.4. Contestaciones

### 1.4.1. Del Consejo Nacional Electoral

Mediante apoderado judicial, solicitó denegar las súplicas de la demanda constitucional por considerar que no ha incumplido norma relacionada con la implementación del voto electrónico *“...en tanto que ninguna norma lo obliga al respecto, al no ser la entidad encargada de organizar las elecciones...”*.

Para el efecto, sostuvo que el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, si bien, dispone que la organización electoral implementará el voto electrónico y que esta Corporación hace parte de la misma, *“...tales disposiciones deben interpretarse en el marco de las competencias asignadas a cada uno de los organismos que lo integran, a fin de establecer si de acuerdo con ellas a mi representado le correspondía una función específica en relación con lo previsto en la ley citada como incumplida”*.

Acto seguido, del contenido de los artículos 265 y 266 de la Constitución Política determinó que *“...dentro de las competencias del Consejo Nacional Electoral NO se encuentra aquellas referidas a la organización de las elecciones, de allí que no sea posible a este organismo implementar el voto electrónico, lo que solo puede hacer el organismo competente, que en este caso es la Registraduría Nacional del Estado Civil”*.

Luego, refirió a los artículos 26 del Código Electoral y 4º y 5º del decreto 1010 de 2002, para insistir en que no es de su competencia atender las pretensiones de la demanda.

Asimismo, expuso que la implementación del voto electrónico *“implica la ejecución de normas que conllevan gastos”* ya que *“...implica la elaboración de serios estudios técnicos que revelen de entre las posibles opciones disponibles cuál de ellas se adecua a las necesidades y condiciones de un país complejo como Colombia, en el que la variada topografía y los distintos grados de desarrollo de las regiones no permiten un desarrollo uniforme de una solución tecnológica de la envergadura de lo que implica el voto electrónico”*.

Agregó que *“...conlleva la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de inversión que cuantifiquen y modelen los escenarios y costos que estos demanda, para luego asignar las partidas presupuestales necesarias y luego adelantar los procesos de*

---

<sup>2</sup> Folios 96 al 97

*contratación necesarios, lo que no necesariamente es posible hacer en el corto plazo de tres años que otorgó el legislador, sin embargo, el detalle de estos planteamientos deberán ser explicados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que conoce de mejor manera los retos y dificultades que este proceso lleva implícitos”.*

En lo demás, propuso las excepciones intituladas *“falta de legitimación por pasiva”* y de *“improcedencia de la acción de cumplimiento por perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”* (fls. 103 al 107).

#### **1.4.2. De la Registraduría Nacional del Estado Civil**

Su apoderada solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda, para el efecto expuso que ya esa entidad ha implementado componentes tecnológicos *“...en diversas fases del proceso electoral, independiente del voto electrónico, razón para precisar que tales avances se han implementado, verbigracia en la etapa pre-electoral, electoral y post-electoral”.*

Destacó avances en la de inscripción de candidatos, jurados de votación, depuración y actualización del censo electoral, biometría, inscripción de cédulas, testigos electorales, pre conteo y escrutinio, de las que concluyó que *“...la Registraduría Nacional del Estado Civil ha generado los espacios y adelantado las acciones tendientes a la implementación gradual del voto electrónico en el país...”.*

Adicional a lo anterior, propuso las excepciones que denominó *i)* *“infundabilidad de la acción incoada”* por considerar que se pide el cumplimiento de la Ley 1475 de 2011 *“...sin ningún soporte probatorio en que puedan descansar sus aseveraciones, tratando de infundir confusión y dudas en el ánimo de los juzgadores para conseguir sus pretendidos fines, máxime cuando en el presente escrito se prueba el adecuado proceder de la Entidad que represento”* y *ii)* *“carencia absoluta del derecho”* para lo cual acudió a los argumentos antes esbozados.

#### **1.5. Sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, mediante sentencia de 20 de enero de 2017, denegó las súplicas de la demanda.

Para el efecto, sostuvo que *“...la orden de implementación del voto electrónico está dirigida a la Organización Electoral, por tanto, partiendo de lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Nacional, las entidades demandadas sí están legitimadas en la causa por pasiva dentro de la acción”.*

Advirtió que no se podía “...desconocer que en el presente caso cada una de las entidades demandadas cuentan con funciones distintas, sin que la norma tenga una obligación clara y exigible a cada una de las accionadas”.

Manifestó que de conformidad con las pruebas que obran en el plenario “...si se llegare a acceder a las pretensiones propuestas, se estaría en contravía de lo dispuesto en el artículo 345 de la Constitución Nacional, que establece que no se podrá ‘hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

Señaló que en su criterio el demandante eleva pretensiones de carácter subjetivo en la medida que además de solicitar el cumplimiento de la Ley 1475 de 2011, requiere acciones diversas.

Sostuvo que la comisión asesora que menciona el artículo 40 de la Ley 1475 de 2011 comenzó actividades el 14 de marzo de 2012 y ha realizado 28 reuniones, a lo que agregó que “...de dicho comité hace parte el Partido Político Polo Democrático Alternativo, del cual es militante el accionante como Representante a la Cámara por Bogotá, lo que da a entender que de primera mano cuenta, a través de su partido, con la documentación necesaria para conocer el avance progresivo que tiene la implementación del voto electrónico en Colombia y conocer las razones por las cuales dicha implementación se ha dilatado en el tiempo.

Lo anterior implica que no hay certeza en cuanto a la existencia del deber jurídico de implementar el voto electrónico únicamente en la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral para acceder a las pretensiones propuestas y al no haber un deber claro, expreso y exigible que deba ser cumplido por las autoridades demandadas...” (fls. 115 al 126).

## **1.6. Impugnación**

La parte actora impugnó la anterior decisión por considerar que el a quo “...interpretó de manera errónea las pretensiones y además, aunque constata el incumplimiento de la norma aun así niega las pretensiones, cuando por el contrario estaban todos los supuestos fácticos y jurídicos para haber proferido una decisión favorable, en tanto el incumplimiento del deber legal, claro, expreso y exigible está demostrado e incluso es afirmado y aceptado por la propia Registraduría”.

Como fundamento de sus afirmaciones precisó que ninguna de sus pretensiones busca “...erogación directa del gasto público”. Ante

lo cual, resaltó que todas las actuaciones del Estado implican gasto pues sin recursos no puede “operar”.

Insistió que su intención con el ejercicio de la presente acción constitucional es lograr la implementación del voto electrónico para que *“...la Registraduría deje de tener excusas y efectivamente realice todo lo necesario para lograr este objetivo, incluido el que solicite los recursos para la próxima vigencia. Así también el Ministerio de Hacienda tampoco tendría argumentos para negar los recursos como lo hizo en noviembre de 2016 aduciendo la austeridad fiscal justamente porque habría ya no solo el mandato legal vigente desde hace 5 años, sino que estará reforzado por una orden judicial de cumplimiento ineludible y perentorio”*.

A lo anterior sumó que la norma que pide que se ordene su cumplimiento –art. 39 de la Ley 1475 de 2011, no ordena erogación de gasto, solamente la implementación del voto electrónico.

Por otra parte, indicó que no es cierto, como lo afirmó el Tribunal, que sus pretensiones son de carácter subjetivo *“...pues la objetividad de lo pretendido surge del tenor literal de la norma contenida en el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011 y no de una interpretación propia, ni ajena. Es una lectura textual y fiel de la norma lo que inspira mi pretensión y ahí no hay ninguna subjetividad, lo que hay es un mandato efectivo y claro del legislador como se constata con solo leer el artículo 39 (...). Así que no es cierto como dice el Tribunal que yo esté solicitando la imposición de medidas o términos a mi parecer, lo único que estoy solicitando es que se de aplicación a un término que fue establecido por la ley...”*.

Finalmente, indicó que a pesar de que el fallador de primera instancia advirtió el incumplimiento de la norma que impone la implementación del voto electrónico, denegó las pretensiones de la demanda, lo que en su sentir es contrasentido (fls.159 al 165).

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer de esta impugnación con fundamento en lo dispuesto en el artículo 150 del CPACA, y en el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 emanado de la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>3</sup>, que asignó a esta Sección el conocimiento de la segunda instancia en este tipo de acciones, cuando se dirijan contra organismos y entidades del **orden**

---

<sup>3</sup> Acuerdo de Sala Plena que continúa vigente.

nacional<sup>4</sup>.

## 2.2.- Generalidades sobre la acción de cumplimiento

La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997<sup>5</sup> que reglamenta esta acción, **exige como requisito de procedibilidad “la renuencia”** (artículo 8°), esto es, **haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatendido**, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Para que la demanda proceda, se requiere:

- a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;
- b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;
- c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.

## 2.3.- Norma que se solicita acatar

Artículo 39 de la Ley 1475 de 2011<sup>6</sup>:

---

<sup>4</sup> De igual manera destaca la Sala que el asunto fue conocido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en razón al domicilio del accionante. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3° de la Ley 393 de 1997.

<sup>5</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

<sup>6</sup> Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.



**“IMPLEMENTACIÓN.** Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.

*El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerequisite o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.*

*La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran, así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos.*

*El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.*

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** *La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014”.*

## **2.4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad**

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste<sup>7</sup>** y que ésta se

---

Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de

ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que “...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”<sup>8</sup>

Sobre este tema, esta Sección<sup>9</sup> ha dicho que:

*“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos*

---

2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**”<sup>7</sup>. (Negrita fuera de texto)

<sup>8</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>9</sup>Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

*administrativos*<sup>10</sup> (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

*“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.*

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición *“...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”*.<sup>11</sup>

En este caso, con la demanda se allegaron copia de los siguientes:

Escrito radicado el 27 de mayo de 2016 por medio del cual el demandante solicita a la Registraduría Nacional del Estado Civil *“...el cumplimiento del artículo 39 de la Ley 1475 de 2011...”* (fls. 20 al 23).

Escrito radicado el 31 de agosto de 2016 por medio del cual el demanda solicita al Consejo Nacional Electoral *“...el cumplimiento del artículo 39 de la Ley 1475 de 2011...”* (fls. 24 al 27).

Oficio No. 400 de 27 de mayo de 2016, por medio del cual el Registrador Nacional del Estado Civil, para atender la petición del accionante informó *“...lo concerniente a la ‘implementación’ del voto electrónico, se prevé la introducción y desarrollo de componentes tecnológicos en diversas fases del proceso electoral, independiente del ‘voto electrónico’, razón para precisar que tales avances se han implementado, verbigracia en la etapa pre-electoral, electoral y post-electoral”* (fls. 28 al 40).

De acuerdo con lo expuesto, no hay duda que previo a acudir al

---

<sup>10</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

<sup>11</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.

ejercicio de la presente acción de cumplimiento, el demandante agotó en debida forma el requisito de renuencia, pues solicitó a las accionadas el acatamiento del precepto **las** que alude en la demanda, sin importar, para este efecto, que una de las demandadas no haya atendido su petición.

## 2.6. Solución del caso

**2.5.** Del análisis de la normativa que se dice desatendida, la Sala advierte que se trata de norma con fuerza material de ley, pero su acatamiento implica gasto. En efecto, del análisis del artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, se advierte que para la implementación del voto electrónico se requiere, que:

*“La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico...”*

*El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.*

Asimismo, de las pruebas allegadas al expediente se tiene que:

En los anexos allegados, con la contestación de la demanda, la Registraduría aportó:

**i)** Copia de la *“invitación Pública a cotizar”* la prueba piloto de voto electrónico, la cual *“...servirá para estudiar, analizar y determinar los costos inherentes a la prueba piloto...”*<sup>12</sup>;

**ii)** Oficio No. GAF-328 de 7 de julio de 2016 suscrito por el Gerente Administrativo y Financiero de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el cual le solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público *“...recursos adicionales presupuesto de funcionamiento –prueba piloto voto electrónico vigencia 2016”*<sup>13</sup>.

**iii)** Oficio de 3 de agosto de 2016 del Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que da contestación a la solicitud antes mencionada en el sentido de informar que *“...no se cuenta con recursos adicionales que permitan financiar gastos no programados como demandados por la entidad”*.

En dicha comunicación además se advirtió que *“...la RNEC no solicitó recursos para los fines mencionados en su solicitud en los anteproyectos de presupuesto de las vigencias 2016 (programado en*

---

<sup>12</sup> Folio 47 del cuaderno contentivo de la respuesta de la demanda de la RNEC

<sup>13</sup> Folio 56 del cuaderno contentivo de la respuesta de la demanda de la RNEC

2015) y 2017. Una adición presupuestal para la vigencia en curso requiere aprobación del Congreso de la República previa incorporación en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (lo que actualmente no está previsto) y la solicitud para la vigencia 2017 se debió realizar con el anteproyecto que se presentó al Congreso en abril de 2016”<sup>14</sup>.

**iv)** Escrito de 12 de agosto de 2016 de la RNEC con destino a Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual luego de explicar las razones por las cuales no solicitó, en los términos señalados para el efecto, la adición en el presupuesto, reitera su petición<sup>15</sup>.

**v)** Oficio de 22 de septiembre de 2016 mediante el cual el Director General del Presupuesto Público Nacional le informa a la RNEC “...la importante reducción de los ingresos de la Nación y la misión de este Ministerio de mantener el equilibrio fiscal del país que sustenta que frente a la situación actual es necesario continuar con la adopción de medidas de austeridad de parte de todos los entes del Estado (...) en la actualidad no existen recursos para financiar el gasto planteado por la RNEC”<sup>16</sup>.

De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que la implementación del voto electrónico, que requiere el demandante, implica erogación de gasto; por tanto, la presente acción de cumplimiento incurre en la causal de improcedencia de la que trata el parágrafo<sup>17</sup> del artículo 9º de la Ley 393 de 1997.

Es imperioso destacar, que esta Sección ha concluido que esa causal puede ser superada cuando dicho gasto está debidamente presupuestado<sup>18</sup>, empero, en este caso, no puede desconocer la Sala las diferentes peticiones presentadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para obtener los recursos necesarios para dar continuidad al proceso de implementación del voto electrónico.

Esto equivale a decir, que sí dicho proceso ha tenido avances es porque en algún momento se contó con presupuesto para el efecto pero es lo cierto que en la actualidad la RNEC demostró que el mismo ya se agotó para la vigencia 2016 e incluso para de 2017, pues quedaron probadas las peticiones que en este sentido esa entidad ha hecho al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las que han tenido respuesta en sentido negativo.

---

<sup>14</sup> Folios 81 al 82 del cuaderno contentivo de la respuesta de la demanda de la RNEC

<sup>15</sup> Folios 131 al 132 del cuaderno contentivo de la respuesta de la demanda de la RNEC

<sup>16</sup> Folio 133 del cuaderno contentivo de la respuesta de la demanda de la RNEC

<sup>17</sup> **PARÁGRAFO.** La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. (Negrilla y subraya fuera de texto).

<sup>18</sup> Al respecto puede consultarse la sentencia de 3 de abril de 2014, Rad. No. 2013-01288-01, actor: Maria Luisa Guerrero Narváez, C.P. Alberto Yepes Barreiro

Así las cosas, en este momento, según se advierte de las pruebas allegadas al proceso, se tiene que la Registraduría Nacional del Estado Civil, **no cuenta con los recursos económicos que se necesita para atender el mandato que le impone** la norma que el accionante cita como desatendido; por tanto, no es dable afirmar que el gasto que requiere la implementación del voto electrónico está presupuestado, pues según se concluyó ya se agotó, por lo que está claro que se configura la causal de improcedencia de que trata el artículo 9º de la Ley 393 de 1997.

Resta manifestarle al accionante, que contrario a su dicho, la acción de cumplimiento no es el medio procesal adecuado para imponer a las accionadas el acatamiento de una norma que implica gasto, como ya se explicó, por la causal legal de improcedencia que lo impide, como tampoco se puede juzgar la actuación de las demandas para la consecución de los recursos que requieren, pues esta situación escapa a la naturaleza de la presente acción constitucional.

Por las razones expuestas la Sala revocará la providencia impugnada y, en su lugar, se declarará la improcedencia de la acción de cumplimiento ejercida por **ALIRIO URIBE MUÑOZ**.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia dictada el 20 de enero de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", para, en su lugar, **DECLARAR** la improcedencia de la acción de cumplimiento ejercida por **ALIRIO URIBE MUÑOZ**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Consejera**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
**Consejera**