



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

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

Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 13001-23-33-000-2022-00128-01
Demandante: SANDRA ELENA VILLADIEGO VILLADIEGO
Demandado: CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Temas: Tutela contra acto administrativo de trámite o preparatorio

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del **7 de marzo de 2022**, dictada por la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, que declaró la improcedencia del amparo invocado.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. A través de escrito radicado el 14 de febrero de 2022 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Bolívar, la señora Sandra Elena Villadiego Villadiego ejerció acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales *“al debido proceso, derecho a la defensa y acceso a la administración pública”*.

2. La accionante consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales, con ocasión de la presunta irregularidad en la notificación de la decisión de continuar con la audiencia pública celebrada el 18 de febrero de 2022, en la que se dictó la Resolución No. 1456 de 2022 y que resolvió la solicitud de modificación de candidatos a la Cámara de Representantes de la coalición denominada “Pacto Histórico” en el departamento de Bolívar.

1.2. Pretensión

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó:

“Que se declare la nulidad de la audiencia celebrada el 18 de febrero de 2022 y se rehaga la actuación, fijando fecha y hora de la continuidad de la audiencia a efectos que se restablezcan y protejan mis derechos violados”.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

1.3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. La coalición “*Pacto Histórico – Alianza Verde*¹” suscribió ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la lista de la Cámara de Representantes por el Departamento de Bolívar, con los siguientes candidatos: Francisco Javier Marrugo Zambrano, Carlos Efraín Vargas Mestra, Sandra Elena Villadiego Villadiego, Eden De Jesús Elles Vergara y Raineer Rodríguez Cargas.

5. El 22 de diciembre de 2021, se solicitó la revocatoria de la inscripción de los candidatos pertenecientes a la lista “*Pacto Histórico – Alianza Verde*” por el Departamento de Bolívar, por el presunto incumplimiento del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 relativo a la cuota de género.

6. A través de la Resolución No. 1132 del 2 de febrero de 2022, el Consejo Nacional Electoral (de ahora en adelante, CNE) revocó dicha lista con el fin de que se cumpliera tal disposición normativa y otorgó plazo para la respectiva modificación hasta el 13 de febrero siguiente. Inconformes con dicha determinación, los integrantes de la lista presentaron recurso de reposición, el cual fue resuelto desfavorablemente mediante la Resolución No. 1235 del 09 de febrero de 2022 que confirmó aquella decisión.

7. En tal sentido, se presentó una nueva lista cerrada de candidatos conformada por los señores: Dorina Hernández Palomino, María Alejandra Benítez Hurtado, Eden de Jesús Elles Vergara, Carlos Efraín Vargas Mestra y Rosana Cristina Lombana Ochoa.

8. La accionante y el señor Raineer Rodríguez Vargas presentaron una solicitud de revocatoria de dicha lista, pues consideraron que la modificación fue presentada de manera extemporánea y que no estaba suscrita por todos los partidos que conformaron la lista inicial.

9. Mediante auto del 15 de febrero de 2022, el CNE avocó el conocimiento de tal petición y dispuso que el 17 del mismo mes y año se celebraría la audiencia pública de decisión a las 2:30 pm, en modalidad virtual.

10. La audiencia en cuestión, en la cual participó la demandante, fue suspendida para adoptar la decisión de fondo y, por tanto, se dictaminó que su reanudación se

¹ Conformada por los partidos y movimientos políticos: **i)** Polo Democrático Alternativo; **ii)** Alianza Democrática Amplia - ADA; **iii)** Movimiento Político Colombia Humana; **iv)** Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS; **v)** la Unión Patriótica y; **vi)** el Partido Alianza Verde.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

llevaría a cabo al día siguiente, esto es, el 18 de febrero de 2022. Lo anterior, sin fijar la hora para tal efecto, toda vez que se les indicó a las partes que de manera previa les sería notificada la hora para su continuación.

11. Mediante mensaje de datos enviado a los correos electrónicos de la accionante² el 18 de abril de 2022 a las 3:47 pm, se comunicó que la audiencia de decisión y lectura del fallo se reanudaría a las 4:00 pm del mismo día. En este encuentro, la señora Villadiego Villadiego no participó.

12. A través de la Resolución N.º 1456 del 18 de febrero de 2022, proferida en el marco de la audiencia en cuestión, el CNE declaró la validez de la modificación de la lista de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes de la coalición “Pacto Histórico” en el departamento de Bolívar, para las elecciones del 13 de marzo de 2022, y ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que expidiera todos los documentos necesarios para garantizar la plena participación política de la citada lista.

1.4. Sustento de la vulneración

13. La demandante expuso que únicamente hasta el 18 de febrero de 2022 a las 3:47 pm se fijó la hora de la continuación de la audiencia, la cual se celebró a las 4:00 pm de tal día. Por tanto, señaló que “*la hora de la audiencia no fue notificada en estrado ni por estado*”.

14. Indicó que, por tanto, no tuvo conocimiento del momento en que se reanudaría tal encuentro “*sino cuando se informó por los medios que se había fallado [su] petición*”.

15. Arguyó que posteriormente a que se proferiera el fallo “*pud[er] observar esa notificación*”, motivo por el cual no presentó recurso alguno. En tal sentido, manifestó que “*tal notificación fue irregular e incumplió las ritualidades procesales, razón por la cual, debe invalidarse la audiencia celebrada el 18 de febrero de 2022*”.

16. Lo anterior pues, de acuerdo con la accionante, no se cumplió lo establecido por los artículos 67 – numeral 2, 68, 201 y 202 de la Ley 1437 de 2011 al no ser notificada la hora de la audiencia por estrados ni por estado. Por lo expuesto, argumentó que se debe declarar la nulidad de tal audiencia.

1.5. Trámite de la acción de tutela en primera instancia

17. A través de auto del 23 de febrero de 2022, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 004 admitió la tutela y

² El e-mail en cuestión fue remitido a los siguientes correos: sandraelenavilladiego@hotmail.com - sandra.pactohistoricobolivar@gmail.com



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

ordenó la notificación de la parte accionante, del Consejo Nacional Electoral, y vinculó como terceros con interés legítimo a: i) el Pacto Histórico y todos los partidos y movimientos políticos que lo integran; ii) la Registraduría Nacional del Estado Civil; iii) a los señores Dorina Hernández Palomino, María Alejandra Benítez Hurtado, Eden de Jesús Elles Vergara, Carlos Efraí Vargas Mestra, Rosana Cristina Lombana Ochoa, Francisco Javier Marrugo Zambrano, Colombia Sofía Villamil Quiroz y Raineer Rodríguez Vargas.

18. Finalmente, se abstuvo de decretar la medida provisional solicitada, consistente en que se inaplicara el artículo primero de la Resolución N.º 1456 del 18 de febrero de 2022, por considerar que la situación planteada no ameritaba una orden inmediata.

1.6. Intervenciones

Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.6.1. Consejo Nacional Electoral

19. Por medio de escrito enviado el 22 de febrero de 2022 al correo electrónico del Tribunal Administrativo de Bolívar, el profesional adscrito a la Oficina Jurídica y de Defensa Judicial de la entidad se opuso a las pretensiones de la acción constitucional por considerar que no existe una vulneración o amenaza que se origine en alguna acción u omisión de la entidad. Asimismo, aseguró que el mecanismo de amparo es improcedente por no superar el requisito de subsidiariedad.

20. Señaló que mediante Oficio No. CNE-LGPC-AMFV-502-CNE-E-2021-026890 del 18 de febrero de 2022, remitido a la accionante a los correos electrónicos autorizados³, se comunicó la hora de la reanudación de la audiencia pública de decisión y lectura del fallo en el marco de la solicitud de revocatoria de la lista de candidatos a la Cámara de Representantes de la coalición “*Pacto Histórico*” en el departamento de Bolívar.

21. Arguyó que el auto del 15 de febrero de 2022, por medio del cual se avocó conocimiento de aquella petición y se convocó a audiencia pública para el 17 del mismo mes y año, fue notificado a tales buzones *web*. Agregó que, como resultado de ello, la señora Villadiego Villadiego asistió a la celebración de la audiencia en mención.

³ La notificación del mencionado auto se envió a los correos: sandraelenavilladiego@hotmail.com y sandra.pactohistoricobolivar@gmail.com.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

22. Indicó que la tutela debía ser declarada improcedente por incumplir con el requisito de subsidiariedad o, en su defecto, negarse lo pretendido ante la inexistencia de una vulneración a los derechos fundamentales de la demandante.

1.6.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

23. A través de mensaje de datos remitido el 25 de febrero de 2022, el jefe de la Oficina Jurídica de la entidad solicitó que fuera desvinculada al no haber intervenido en los hechos que motivaron la interposición de la presente acción constitucional.

24. Manifestó que no estaba demostrada la vulneración del derecho a elegir y ser elegido por parte de la Registraduría, pues los fundamentos de la solicitud de amparo están dirigidos en contra del CNE.

25. Informó que, de acuerdo con el marco normativo que rige la inscripción de candidatos, esta autoridad no interviene en los procesos internos para la respectiva postulación por parte de los grupos políticos ni tiene injerencia en el funcionamiento y la toma de decisiones en estas organizaciones.

26. En tal sentido, afirmó que las funciones de la entidad se circunscriben al trámite de inscripción de candidaturas que no está relacionado con la verificación del medio a través del cual las agrupaciones políticas seleccionan a sus candidatos.

27. Sostuvo que la competencia para decidir sobre las revocatorias a las listas de tales aspirantes está en cabeza del CNE y, por tanto, la Registraduría no incide en dichas actuaciones, mucho menos en los trámites procesales como lo es la debida notificación a las partes al interior de un proceso como el adelantado por la accionante.

1.6.3. Raineer Rodríguez Vargas

28. Mediante correo electrónico enviado el 3 de marzo de 2022, el señor Rodríguez Vargas solicitó que se accediera a las pretensiones de la demanda, debido a que consideró que la tutela es el mecanismo idóneo para la defensa de sus derechos fundamentales.

29. De esta forma, aportó: *i)* la liquidación de los perjuicios materiales, en modalidad de daño emergente, causados con la exclusión de la lista de candidatos inscritos por el Pacto Histórico, a la Cámara de Representante de Bolívar, para las elecciones del 13 de marzo de 2022, expedidas por un contador; y *ii)* la Resolución No. 2098 del 12 de marzo de 2021, por la cual se fija el calendario electoral, para las elecciones a la Cámara de Representantes de Bolívar, que se llevaron a cabo el 13 de marzo de 2022.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

1.7. Sentencia de primera instancia

30. Por medio de sentencia proferida el 7 de marzo de 2022, la Sala de Decisión N.º 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar declaró la improcedencia de la acción de tutela al considerar que no cumplió con el requisito de subsidiariedad.

31. Destacó que, de acuerdo con el Consejo de Estado, las actuaciones administrativas – electorales están sometidas a las normas que rigen el procedimiento administrativo que consagra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo *“por lo que resulta procedente su aplicación, especialmente en los asuntos no regulados por el Código Electoral”*.

32. Puso de presente que si la accionante consideró que la resolución proferida por el CNE vulneraba sus derechos fundamentales por las irregularidades que a su juicio se configuraron, pudo presentar los recursos que dicho código autoriza en vía administrativa, situación que no aconteció *“pese a que se notificó de dicha decisión por conducta concluyente”*. Al respecto, señaló:

“Los artículos 65 a 73 del CPACA regulan lo concerniente a las publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones de los actos administrativos, y dado que frente a la accionante la resolución cuestionada producía un efecto particular y concreto, debía serle notificada, en principio, de manera personal (artículo 66 ibídem), sea por medio electrónico, siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera; o por estrados, si la decisión se adopta en audiencia pública, contándose a partir del día siguiente a la notificación los términos para la interposición de recursos (artículo 67 ibídem)”.

33. Indicó que, de acuerdo con lo expuesto en la demanda, la accionante conocía por los medios de comunicación la decisión del CNE cuestionada, *“por lo cual debe considerarse notificada”* y, conforme con ello, pudo haber interpuesto *“recursos en su contra, máxime si se tiene en cuenta los motivos para cuestionarlo guardan relación tanto con el fondo como con presuntos vicios de forma”* (sic para la cita). Agregó que, entonces, *“puede solicitar interponer ante el CNE el recurso de reposición, a la luz del artículo 74 del CPACA”*.

34. Añadió que la resolución censurada por la señora Villadiego Villadiego es un acto que, respecto del proceso electoral en curso, no tiene carácter definitivo y contra el cual, en principio, no procede ningún recurso, conforme lo establece el artículo 75 del CPACA; sin embargo, sostuvo que por medio de aquel se *“define una cuestión sustancial”*, debido a que le impide a la demandante continuar como candidata inscrita por lo que contra tal decisión proceden *“recursos en vía administrativa y control judicial de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

35. Consideró que, a pesar de ello, *“no acudió a ese mecanismo de defensa de sus derechos, si no directamente a la acción de tutela, desconociendo por ello el principio de subsidiariedad que rige dicha acción”*. Al respecto dijo lo siguiente:

“(…) de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien se sienta vulnerado en sus derechos fundamentales por un acto administrativo puede acudir a varios mecanismos de defensa ante la propia administración, pues puede solicitar la corrección de las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho (artículo 41 del CPCA), presentar los recursos en vía administrativa (artículo 74), y también acudir a la revocatoria directa, la cual puede solicitar en la medida que se cumpla con cualquiera de las causales establecidas en el artículo 95 ibídem”

36. Agregó que la accionante podía entonces cuestionar la legalidad de la resolución censurada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y solicitar medidas cautelares, como la suspensión provisional de los efectos de dicho acto.

37. Resaltó que la tutelante no alegó ni demostró la existencia de un perjuicio irremediable y tampoco que el amparo invocado contara con *“una eficacia superior que los recursos ante la propia administración para obtener el amparo de sus derechos, o a la revocatoria directa que pudo solicitar con el mismo propósito, por lo cual no cabe declarar su procedencia excepcional”*.

1.8. Impugnación

38. A través de correo electrónico enviado el 15 de marzo de 2022 al buzón web de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Bolívar, la parte actora impugnó la sentencia proferida el 7 de marzo de 2022, notificada el 8 del mismo mes y año y solicitó que se revocara para que, en su lugar, se acceda al amparo de sus derechos.

39. Argumentó que la providencia impugnada no contradijo los argumentos señalados en la tutela, pues no se tuvo en cuenta que *“notificada la decisión en estrados, sin que se presentaran recursos, esta quedó en firme”*.

40. Insistió en que, debido a que *“no hubo notificación en legal forma, en tal sentido, no procedía ninguna forma de notificación”*, por lo que el *a quo* afirmó erradamente que se debía entender notificada por conducta concluyente.

41. En este sentido, adujo que *“la decisión quedó irregularmente en firme, por tanto, no procedía presentar recurso y menos solicitarse revocatoria directa de una decisión que no se ha producido ni ha adquirido firmeza”*.

42. Resaltó que, dado que la hora de la audiencia no fue notificada en estrados, *“la notificación de esta debía ser comunicada por estado, dentro de los límites de la forma de notificación señaladas en el código administrativo”*.



II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

43. Esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del **7 de marzo de 2022**, dictada por la Sala de Decisión N.º 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Cuestiones previas

44. La Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó su desvinculación del trámite constitucional, por considerar que la presunta vulneración de derechos no devino de alguna actuación u omisión suya; no obstante, se advierte que dicha petición será negada debido a que su vinculación se hizo como tercero con interés legítimo y no como parte demandada.

45. Por otro lado, si bien la accionante alegó un vicio en el procedimiento administrativo, lo cierto es que en el asunto en concreto no es posible desligar este aspecto del análisis de la Resolución N.º 1456 del 18 de febrero de 2022 expedida por el CNE. Lo anterior, pues pese a que dicho acto fue proferido como consecuencia de la presunta irregularidad alegada por la señora Villadiego Villadiego, ya existe un acto definitivo, motivo por el cual no es posible estudiar el yerro alegado de forma aislada a la resolución que se constituyó como acto preparatorio al interior del procedimiento electoral en cuestión.

2.3. Problema jurídico

46. Corresponde a la Sala determinar si revoca, modifica o confirma la decisión de primera instancia proferida el 7 de marzo de 2022, por la Sala de Decisión N.º 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, a través de la cual declaró la improcedencia del amparo solicitado, para lo cual se deberá resolver los siguientes interrogantes:

- ¿Se superan en este asunto los requisitos de procedibilidad de la tutela?

47. De ser positiva la respuesta a la anterior pregunta, se resolverá el siguiente problema

- ¿El Consejo Nacional Electoral vulneró los derechos invocados en el escrito de tutela al proferir la Resolución N.º 1456 del 18 de febrero de 2022 por



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

adolecer de presuntas irregularidades en el trámite de notificación de la hora de la audiencia pública en la que se dictó dicha decisión?

48. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: *i)* generalidades de la acción de tutela; *ii)* improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos; y *iii)* análisis del caso concreto.

2.4. Generalidades de la acción de tutela

49. Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

50. La jurisprudencia constitucional, de manera enfática y uniforme, ha señalado que la acción de amparo fue instituida como un instrumento de defensa judicial de los derechos fundamentales, dotada de un carácter subsidiario y residual. Lo anterior implica que su ejercicio solo es procedente de manera supletiva, es decir, cuando no sea posible acudir a otro medio de defensa, salvo que se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁴.

2.5. La naturaleza subsidiaria de la acción de tutela y su excepcionalísima procedencia frente a actos administrativos de control ante el juez contencioso administrativo

51. El inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política consagra el requisito de subsidiariedad como presupuesto de procedencia de la acción de tutela y determina que *“esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”*, precepto reglamentado por el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991.

52. Del texto de la norma referida se evidencia que, existiendo otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a estos y no a la acción de tutela, con el fin de garantizar que sean los jueces naturales de cada proceso los que apliquen al caso concreto las normas jurídicas y la jurisprudencia.

53. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el

⁴ Ver, entre otras, las sentencias de la corte constitucional SU-037 de 2009 y T-764 de 2010.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que conoce de un determinado asunto radicado bajo su competencia⁵.

54. El sustento jurídico de esta posición se encuentra en la Constitución de 1991, de donde se colige que la protección de los derechos constitucionales fundamentales no es un asunto reservado exclusivamente a la acción de tutela, pues todos los mecanismos judiciales deben, en principio, buscar la defensa de aquellos y todos los operadores judiciales deben fungir como jueces de convencionalidad, de constitucionalidad y legalidad.

55. Por tanto, esta Sala reitera⁶ su posición en el sentido de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la que tiene la competencia para conocer de las controversias que se puedan suscitar con respecto a un acto administrativo, en atención a la existencia del medio de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual se pueden pedir medidas cautelares en los términos de los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

56. En determinadas oportunidades, la existencia de otro mecanismo de defensa judicial no resulta eficaz en consideración al enfoque bajo el cual se resuelven, toda vez que se puede dar el caso en que tal transgresión sea el producto de una decisión administrativa que, a la luz del ordenamiento contencioso, se encuentre revestida de legalidad y, sin embargo, en la práctica vulnere el contenido constitucionalmente vinculante de derechos de rango superior o resulte abiertamente arbitraria o discriminatoria. En esos casos, la tutela se torna procedente para precaver la eventual conculcación de estas garantías de orden superior.

2.6. Caso concreto

57. De conformidad con los escritos de tutela e impugnación, las pretensiones elevadas por la señora Sandra Elena Villadiego Villadiego se dirigen a atacar la legalidad de la decisión contenida en la Resolución N.º 1456 del 18 de febrero de

⁵ En sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño se estableció: *“En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.”*

⁶ Contenida, entre otras, en el fallo del 30 de junio de 2016, Rad. 2016-00617-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. En el mismo sentido, se pronunció la Sala en las sentencias del Consejo de Estado, del 10 de septiembre de 2015. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. No. 13001-23-33-000-2015-00440-0; del 21 de julio de 2016. C.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 66001-23-33-000-2016-00293-01 y; del 27 de mayo de 2021. C.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 11001-03-15-000-2021-01934-00.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

2022⁷ proferida por el CNE pues, de acuerdo con su criterio, el trámite al interior del cual dicho acto fue dictaminado adolece de una irregularidad presentada por la indebida notificación de la hora en la que se reanudó la audiencia de decisión y lectura del fallo.

58. Esta Sala de Decisión anticipa que confirmará la sentencia del 7 de marzo de 2022 a través de la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar declaró la improcedencia del amparo solicitado de acuerdo con los argumentos que a continuación se exponen.

59. En primer lugar, es necesario estudiar la naturaleza del acto controvertido por la accionante. Esta Sección, en su calidad de máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativo en materia electoral, ha reiterado⁸ la distinción que, de acuerdo con esta Corporación, existe entre acto electoral y acto de contenido electoral.

- **Actos electorales:** son aquellos que corresponden a decisiones administrativas por medio de las cuales se declara una elección o se hace un nombramiento o designación, como por ejemplo, los actos de elección popular o de elección de corporaciones electorales.
- **Actos de contenido electoral:** en estos, la decisión administrativa afecta de alguna manera un acto electoral y cuentan con la virtualidad de influir en la decisión de elección, nombramiento o designación que se realiza.

60. A su vez, el Consejo de Estado⁹ ha establecido que estos actos expedidos en cumplimiento de la función electoral pueden distinguirse entre actos definitivos y de trámite, de la siguiente forma:

- **Actos definitivos:** son los que contienen la decisión definitiva del electorado tendiente a elegir, nombrar o llamar a proveer vacantes y se constituyen como verdaderos actos electorales, según lo consagrado por el artículo 139 del CPACA, los cuales son pasibles de ser controlados, de forma exclusiva, por el

⁷ “Por medio de la cual esta corporación DECLARA LA VALIDEZ DE LA MODIFICACIÓN de la lista de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes de la coalición denominada “**PACTO HISTÓRICO**” en el departamento de Bolívar, para las elecciones que se llevarán a cabo el 13 de marzo de 2022”

⁸ Al respecto ver, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 03.11.94, expediente N° 3104. M.P. Miguel González Rodríguez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 31.05.18, expediente 11001-03-28-000-2018-00058-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 18.05.18., expediente 11001-03-28-000-2018-00050-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 9.05.19., expediente 11001-03-28-000-2019-00019-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁹ *Ibidem*.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

medio de nulidad electoral. Son entonces aquellos por medio de los cuales se declara una elección o se hace un nombramiento o designación, como los actos de elección popular o los de elección por corporaciones electorales.

• **Actos de trámite o preparatorios:** son aquellos proferidos en el devenir del procedimiento electoral, distintos de los actos electorales y que, por tanto, no son pasibles de control judicial de forma autónoma. Estos actos serán controlados al examinar el acto definitivo, mediante el estudio de los actos que precedieron a la elección cuando la autoridad judicial correspondiente estudia los cargos de la demanda presentada contra la designación. Son, entonces, aquellos previos, pero necesarios para adoptar una decisión de fondo. En tal sentido, estos son demandables por medio de la nulidad electoral, pero de manera indirecta.

61. Por lo expuesto con antelación, es posible concluir que la Resolución N.º 1456 del 18 de febrero de 2022 proferida por el CNE que declaró la validez de la modificación de la lista de candidatos a la Cámara de Representantes de la coalición “Pacto histórico” en el departamento de Bolívar, es un acto de trámite o preparatorio, pues si bien no contiene una decisión definitiva del electorado tendiente a elegir, nombrar o llamar a proveer vacantes, fue proferida en el devenir del procedimiento electoral y cuenta con la virtualidad de influir en dicha elección.

62. Por tanto, si bien en principio podría afirmarse que la señora Villadiego Villadiego no cuenta con un mecanismo judicial para controvertir la legalidad del acto cuestionado, lo cierto es que actualmente existe un acto electoral de carácter definitivo que es susceptible de control mediante la nulidad electoral. En efecto, en cumplimiento de sus funciones oficiosas como juez constitucional, esta Sección encontró que el 23 de marzo del 2022 el CNE expidió el formulario E-26 CAM por medio del cual se declararon electos los representantes a la Cámara por el departamento de Bolívar, el cual se reproduce parcialmente a continuación:



REPÚBLICA DE COLOMBIA
ORGANIZACIÓN ELECTORAL
ELECCIONES DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
13 DE MARZO DE 2022
ACTA PARCIAL DEL ESCRUTINIO GENERAL
CAMARA

E-26 CAM

Pág 1 de 21

DEPARTAMENTO 05-BOLIVAR

CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL

En COLISEO CUBIERTO BERNARDO CARABALLO CRA 17 N 35-119 PASEO DE BOLIVAR, a las 6:16 PM el día 23 de marzo de 2022, terminado el escrutinio General y hecho el cómputo de los votos para cada uno de los candidatos y listas, se obtuvo el siguiente resultado:

0011 PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

CÓDIGO	NOMBRE	VOTOS	VOTOS EN LETRAS
000	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	7.408	SIETE MIL CUATROCIENTOS OCHO
101	JULIET VIVIANA JIMÉNEZ JARAMILLO	15.188	QUINCE MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS
102	JAVIER ANTONIO ROYO CURI	8.432	OCHO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS
103	ADAN DE JESUS TORRES YARZAGARAY	11.290	ONCE MIL DOSCIENTOS NOVENTA
104	LEONARDO RUBIO BLANCO	2.675	DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO
105	ANGIE LORENA TORRES MUÑOZ	2.143	DOS MIL CIENTO CUARENTA Y TRES
106	DAGOBERTO MACIAS CABRERA	2.346	DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS
TOTAL VOTOS PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO		49.480	CUARENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
 Demandado: Consejo Nacional Electoral
 Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

0001 PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO

CÓDIGO	NOMBRE	VOTOS	VOTOS EN LETRAS
000	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	6.949	SEIS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE
101	SILVIO JOSE CARRASQUILLA TORRES	51.975	CINCUENTA Y UN MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO
102	GUILLERMO MANUEL PEÑA CHAVEZ	4.221	CUATRO MIL DOSCIENTOS VEINTIUNO
103	KAREN PAOLA GRAU BARRERA	3.611	TRES MIL SEISCIENTOS ONCE
104	DINNEYS PAOLA RIVERA MARRUGO	1.662	MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS
105	OSCAR JAVIER TORRES YARZAGARAY	3.678	TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO
106	IGNACIO JAVIER BECERRA BAÑOS	43.356	CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS
TOTAL VOTOS PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO		115.452	CIENTO QUINCE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS

[Handwritten signatures]
 GABRIEL ANIBAL PAYARES EDGAR DANIEL RINCON ANGEL GABRIEL ALFONSO GOMEZ ULLOA JORGE ALBERTO CARDONA MONTÓYA
 MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA SECRETARIO(S) DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA



REPÚBLICA DE COLOMBIA
 ORGANIZACIÓN ELECTORAL
 ELECCIONES DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
 13 DE MARZO DE 2022
 ACTA PARCIAL DEL ESCRUTINIO GENERAL
 CAMARA

E-26 CAM

Pág 21 de 21

DEPARTAMENTO 05-BOLIVAR

CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL
 DECLARATORIA DE ELECCION

En consecuencia se declara(n) electo(s) como REPRESENTANTES A LA CAMARA del departamento de BOLIVAR para el periodo 2022-2026 al(los) siguiente(s) candidato(s):

PARTIDO Y/O MOVIMIENTO POLÍTICO	CANDIDATO	CÉDULA
0001-PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	CARRASQUILLA TORRES SILVIO JOSE	9294207
0002-PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	ARANA PADAUI YAMIL HERNANDO	1052970218
0002-PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	ARAY FRANCO JULIANA	45564617
0002-PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	MONTES CELEDON ANDRES GUILLERMO	1047394814
0002-PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	NIÑO MENDOZA FERNANDO DAVID	73191483
1232-PACTO HISTÓRICO	HERNANDEZ PALOMINO DORINA	45468797

63. En tal sentido, al existir un acto de carácter definitivo al interior del trámite en cuestión, la demandante cuenta con el medio de control de nulidad electoral para controvertir de manera indirecta la legalidad del acto cuestionado. Esto puede materializarse al demandar la elección con fundamento en que la lista de la coalición del "Pacto Histórico" estuvo presuntamente mal conformada, al existir un vicio de procedimiento en la resolución que declaró la validez de dicha lista. Por tal motivo, al existir un mecanismo judicial idóneo, la presente acción constitucional se torna improcedente.

64. Al respecto, la Corte Constitucional¹⁰ ha indicado que la procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos de trámite sólo es posible cuando el acto demandado cuenta con la virtualidad de definir una situación especial

¹⁰ Al respecto ver, entre otras, las siguientes sentencias: Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-557 del 31.05.01., M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, sentencia T-123 del 22.02.07., M.P. Álvaro Tafur Galvis.





Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

y sustancial dentro del trámite y se ha proferido de manera palpablemente irrazonable o desproporcionada, lo que configura una vulneración de las garantías constitucionales. De esta forma, el Alto Tribunal ha considerado que:

*“En estos eventos, la acción de tutela actúa como mecanismo definitivo sobre el acto de trámite, para encauzar el procedimiento administrativo en curso y permitir al afectado el ejercicio de las garantías del debido proceso, **pero sin interferir en el sentido de la decisión definitiva que deba adoptar la Administración y sin sustituir, por tanto, el control posterior de legalidad que corresponde ejercer a la jurisdicción contenciosa administrativa**”¹¹*
(Negrillas fuera del texto).

65. A su vez, la Corte ha expuesto que cuando se interpone una tutela contra actos de esta naturaleza, uno de los requisitos para su procedencia es que el proceso dentro del cual se expidió el trámite no haya finalizado. En palabras de este Tribunal:

*“(…) cuando en vía de tutela se alega la existencia de una vía de hecho en un acto de trámite, es necesario que la correspondiente actuación administrativa no haya finalizado, **pues al existir un acto administrativo definitivo, el interesado cuenta con un medio de defensa judicial efectivo (acción contenciosa), a través del cual puede controvertir las irregularidades que a su juicio han sido cometidas por el Estado en la tramitación de la actuación administrativa**”¹²* (Negrillas fuera del texto).

66. De conformidad con lo desarrollado anteriormente, no es posible que esta Sección, en su calidad de juez constitucional, decida sobre el fondo del asunto en cuestión. Aunado a ello, se tiene que la accionante, en los escritos de tutela e impugnación, no expuso ningún argumento relacionado con la configuración de un perjuicio irremediable o con la necesidad de establecer una medida de carácter inminente, urgente e impostergable que posibilite desconocer el ejercicio del mecanismo judicial otorgado, en este caso, por el ordenamiento jurídico.

67. Así las cosas, es evidente que esta acción constitucional es improcedente puesto que, existiendo otro mecanismo de defensa judicial que resulta idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a este y no a la tutela.

2.7. Conclusión

68. Por todo lo anterior, esta Sala de Decisión confirmará la sentencia del 7 de marzo de 2022, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar declaró la improcedencia del amparo invocado por la señora Villadiego Villadiego, toda vez que cuenta con el medio de control de nulidad electoral para controvertir el acto administrativo objeto de censura.

¹¹ Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, sentencia T-123 del 22.02.07., M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹² *Ibidem*.



Demandante: Sandra Elena Villadiego Villadiego
Demandado: Consejo Nacional Electoral
Radicado: 13001-23-33-000-2022-00128-01

III. DECISIÓN

Por 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: NEGAR la solicitud de desvinculación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia del 7 de marzo de 2022 a través de la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión No. 004 **DECLARÓ LA IMPROCEDENCIA** del amparo de la acción de tutela presentada por la señora Sandra Elena Villadiego Villadiego contra el Consejo Nacional Electoral.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes y los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.