DERECHO A LA IGUALDAD Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO-Vulneración al imponer multa a persona analfabeta, víctima de desplazamiento forzado, que no asumió el cargo de jurado de votación

(…) la Registraduría accionada, desconoció los derechos fundamentales de la actora al debido proceso administrativo e igualdad, con lo cual, además, puso en riesgo su derecho al mínimo vital y el de su núcleo familiar… [i] no verificó, previo a su designación como jurado de votación, si la información aportada por un partido político en la cual se indicaba que ella ostentaba el grado de bachiller era verídica… [ii] omitió vincular a la actora al procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en su contra y, pese a ordenar la notificación personal del acto administrativo a través del cual le impuso la sanción de multa, ésta no pudo surtirse en debida forma porque la entidad no verificó que los datos de notificación de la ciudadana hubiesen sido entregados de forma completa por el partido político que la postuló… [iii] omitió adoptar una determinación que valorara su condición de madre cabeza de familia, desplazada por la violencia y mujer analfabeta con el propósito de restablecer sus derechos fundamentales.

JURADOS DE VOTACION-Función y competencias

(…) para ser jurado de votación se requiere de un mínimo de competencias académicas (…), la Registraduría Nacional del Estado Civil debe constatar que las personas postuladas para desempeñar esa función sean idóneas para ello y, en caso contrario, excluirlas de la prestación del servicio.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO-Improcedencia general

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Funciones

ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO DE JURADO DE VOTACION-Mecanismo de notificación/ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO DE JURADO DE VOTACION-Carácter, sui generis por la cantidad de destinatarios que posee

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto

IGUALDAD-Triple naturaleza constitucional, valor, principio y derecho fundamental

DERECHO A LA IGUALDAD-Concepto relacional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO-Características especiales

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y SU INCIDENCIA EN LAS ACTUACIONES DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Aspectos básicos

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Conlleva el respeto por el acto propio por lo que las autoridades no pueden contradecir sus propias actuaciones precedentes/DEBIDO PROCESO-Respeto del acto propio

DERECHO A LA IGUALDAD-Justificación de trato diferente

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Cuarta de Revisión

SENTENCIA T-231 de 2023

Expediente: T-8.839.578

Acción de tutela presentada por Saida Patricia Cañavera Llorente contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y Central de Inversiones S.A. – CISA

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia dictada el 20 de mayo de 2022 por la Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, que confirmó la sentencia proferida el 19 de abril de 2022 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, que, a su vez, declaró improcedente el amparo reclamado por la señora Cañavera Llorente.

I. ANTECENTES

A. Hechos relevantes probados

1. La señora Saida Patricia Cañavera Llorente tiene 37 años, es una mujer desplazada por la violencia,1 que no sabe leer ni escribir, pues cursó estudios primarios pero no los completó, debido a su precaria situación económica y al desplazamiento forzado del cual fue víctima.2 Es madre cabeza de familia de tres hijos menores de edad3 y actualmente labora como empleada de servicio doméstico en la ciudad de Medellín.4 En el año 2016 residía en el corregimiento de Boca de la Ceiba, en zona rural de Montería en el Departamento de Córdoba.5

1. Mediante la Resolución N°032 del 14 de septiembre de 2016, la Registraduría Especial del Estado Civil de Montería (en adelante REECM) nombró a la señora Cañavera Llorente como jurado de votación, para apoyar el proceso de votación sobre el Acuerdo Final para la Paz, el cual se celebró el 2 de octubre de 2016.6 Dicha notificación fue realizada por la REECM como lo dispone el artículo 105 del Decreto Ley 2241 de 1986, mediante la fijación de la lista de jurados designados en un lugar público, diez días calendario antes de la jornada de votación.7 Sin embargo, la actora no se presentó en la fecha indicada para cumplir con su función como como jurado de votación.

1. Como consecuencia de lo anterior, mediante la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, la REECM sancionó a la señora Cañavera Llorente con una multa de seiscientos ochenta y nueve mil cuatrocientos cincuenta y cinco peses ($689.455), equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente para el año 2016.8 En el artículo segundo de la citada resolución se ordenó notificar el acto administrativo mediante su fijación en lista, como lo dispone el artículo 107 del Decreto Ley 2241 de 1986, al tiempo que dispuso su notificación “a cada uno de los sancionados de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.”9

1. El 27 de julio de 2017, a través de la empresa de mensajería Thomas Express, la REECM

remitió el oficio No. REM-0910-55-31-1022 del 24 de julio de 2017 a la señora Cañavera Llorente, para informarle que debía comparecer dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la sede de esa entidad, con el propósito de surtir la notificación personal de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, so pena de su notificación por aviso.10 Tanto en el oficio como en la guía de mensajería se indicó “Garzones”, sin más especificaciones, como dirección de notificación de la actora.11 Esta comunicación fue devuelta por la empresa de mensajería ante la imposibilidad de su entrega.12 En consecuencia, entre el 18 y el 25 de agosto de 2017, la REECM notificó por aviso la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017,13 luego de lo cual la sanción quedó en firme el 15 de septiembre de 2017, ante la no interposición de recursos respecto de la resolución que la adoptó.14

1. Luego de recibir varias llamadas de cobro por parte de la Central de Inversiones S.A. (en adelante CISA), el 23 de febrero de 2022 la señora Cañavera Llorente presentó una petición ante esa entidad, en la cual solicitó se le informara sobre la naturaleza de la obligación que era objeto de cobro.15 En respuesta, el 28 de febrero de 2022, CISA puso en su conocimiento las resoluciones que la nombraron como jurado de votación y la sancionaron por no desempeñar dicha función.16 Además, le informó que en virtud de un contrato interadministrativo de compra de cartera, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil le había cedido el título de deuda debidamente ejecutoriado, que para ese momento ascendía a un millón sesenta y nueve mil seiscientos cincuenta y cinco pesos ($1.069.655), incluido el pago de intereses.17

B. Trámite procesal

a) La demanda de tutela

1. Con fundamento en los anteriores hechos, la señora Saida Patricia Cañavera Llorente, mediante apoderado, presentó una acción de tutela en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) y CISA, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso.18

1. A juicio de la actora, la RNEC y CISA vulneraron sus derechos fundamentales. La primera, al nombrarla jurado de votación y sancionarla por no asistir a ejercer ese cargo, sin tener en cuenta que es una mujer analfabeta y desplazada por la violencia, lo cual la hacía una persona no idónea para prestar ese servicio y respecto de quien no era suficiente la notificación mediante aviso establecida en el Decreto Ley 2241 de 1986. La segunda, por exigirle el pago de una multa que no puede asumir debido a su precaria condición económica, pues sus ingresos provienen únicamente de su labor como empleada doméstica en Medellín. Además, afirmó que en el presente caso se cumple el requisito de subsidiariedad, dado que el término con el cual contaba para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la resolución sancionatoria transcurrió sin que ella tuviese conocimiento de la existencia del acto administrativo.

1. En consecuencia, solicitó que se ampararan sus derechos fundamentales para que (i) se declarara la nulidad de la Resolución N°32 del 14 de septiembre de 2016, a través de la cual la RNEC la designó como jurado electoral; (ii) se declarara la nulidad del procedimiento administrativo sancionatorio, por cuanto no garantizó el debido proceso y derecho de defensa, al omitir su vinculación al trámite; y, (iii) se declarara la nulidad de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, a través de la cual la REECM la sancionó.

b) La admisión de tutela y contestación de las entidades relacionadas

1. Admisión de la tutela. Mediante Auto del 1° de abril de 2022, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín admitió la acción de tutela y corrió traslado a la RNEC y CISA para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la demanda.19

1. Respuesta de CISA. Esta entidad adujo que la actora fue notificada en debida forma de la resolución que la nombró como jurado de votación, pues de acuerdo con el artículo 105 del Código Electoral esta debe surtirse por la fijación o publicación de la lista de jurados en un lugar público.20 Además, puso de presente que la actora contó con la oportunidad para pronunciarse dentro del proceso administrativo sancionatorio, pues este también fue debidamente notificado, de modo que la acción de tutela es improcedente, porque aquella tuvo a su disposición el procedimiento administrativo para controvertir la sanción y la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar la legalidad del acto administrativo y omitió hacerlo.21

1. De otra parte, señaló que actualmente ostenta el derecho de cobrar coactivamente la suma adeudada como consecuencia de la sanción impuesta, dado que realizó una compra de cartera a la RNEC mediante el “contrato interadministrativo marco de compraventa de cartera No. CM-041-2017”, en el cual se cedió el título debidamente ejecutoriado, con una obligación clara, expresa y actualmente exigible a la señora Cañavera Llorente.22 En línea con lo anterior, destacó que no había iniciado un proceso de cobro coactivo formal en contra de la actora, pues sólo desarrolló un procedimiento de cobro persuasivo, con el propósito de que la ciudadana llegara a un acuerdo de pago sobre la obligación.23

1. Pese a ser notificada a través de correo electrónico, la RNEC guardó silencio.24

c) La sentencia de primera instancia

1. En sentencia del 19 de abril de 2022, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín declaró improcedente el amparo reclamado, por considerar que “la accionante contó con los términos de ley para ejercer su derecho al debido proceso e interponer la acción administrativa correspondiente como es la nulidad y restablecimiento del derecho, y que en la actualidad puede efectuar un acuerdo de pago con la entidad encargada del cobro, máxime cuando no se vislumbra que exista un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional más allá de un perjuicio económico, como tampoco la vulneración de derechos fundamentales, por lo que la acción de tutela se torna improcedente por subsidiariedad.”25

d) La impugnación

1. La decisión fue impugnada por el apoderado de la actora,26 quien durante el trámite de la segunda instancia aportó varios documentos con el propósito de acreditar que la señora Cañavera Llorente (i) ha sido reconocida por el Estado como víctima de desplazamiento forzado; (ii) labora como empleada doméstica y, (iii) es madre cabeza de familia a cargo de tres hijos menores de edad.27

1. Adicionalmente, sostuvo que las accionadas vulneraron el derecho fundamental de su representada al debido proceso tanto al designarla de manera indebida para ser jurado de votación como al adelantar un proceso sancionatorio sin vincularla en debida forma para que ejerciera su derecho de defensa.29 Planteó además que la exigencia de agotar el medio de

control de nulidad y restablecimiento del derecho como mecanismo principal de protección, en el caso de personas desplazadas por la violencia y analfabetas como la actora, supone una carga desproporcionada en razón de su condición de sujetos de especial protección constitucional.30 Finalmente, insistió en que el cobro de la referida multa afecta el mínimo vital de su representada, quien debe responder por el sostenimiento de sus tres hijos menores de edad y apenas percibe ingresos por un salario mínimo.31

e) La sentencia de segunda instancia

1. La Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, mediante sentencia del 20 de mayo de 2022, confirmó el fallo de primera instancia, luego de advertir que "no se demostró el agotamiento de las herramientas que el ordenamiento jurídico instituye para la defensa de los intereses de la gestora del amparo […]. Sumado a lo anterior, no se evidencia la existencia de un perjuicio concreto e irremediable que permita la intervención transitoria del juez de tutela."32 Esto, por cuanto la actora contaba con la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad de los actos administrativos atacados y, asimismo, solicitar en dicho trámite la suspensión provisional de aquellos como medida cautelar.33

f) La selección del caso por la Corte y su reparto

1. Remitido el expediente a esta Corte para su eventual revisión, mediante Auto del 19 de agosto de 2022,34 la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho lo seleccionó con base en los criterios objetivos de asunto novedoso y exigencia de aclarar el contenido y alcance de un

derecho fundamental.

1. En dicho auto se repartió el expediente a la entonces Sala Segunda de Revisión de Tutela, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo.

1. Dado que los días 8 de abril y 1º de diciembre de 2022 tomaron posesión de sus cargos la Magistrada Natalia Ángel Cabo y el Magistrado Juan Carlos Cortés González, respectivamente, en ejercicio de la atribución que le confiere el literal c) del artículo 5 del Reglamento Unificado de la Corporación, la Sala Plena decidió reorganizar la composición de las salas de revisión.

1. En consecuencia, mediante el Acuerdo 01 del 7 de diciembre de 2022, se estableció que los mismos magistrados que integraban la Sala Segunda de Revisión pasarían a conformar la Sala Cuarta, presidida por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar. En virtud de lo dicho, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas fallar el presente asunto.

g) Actuaciones en sede de revisión

1. Decreto de pruebas. Luego de estudiar los elementos de prueba que obran en el expediente, para mejor proveer, a través de Auto del 27 de octubre de 2022, el magistrado sustanciador consideró necesario decretar varias pruebas. En primer lugar, se le solicitó a la actora informar cuál era su grado de escolaridad para la fecha en que fue nombrada como jurado de votación; cómo está conformado su núcleo familiar; cómo se componen los ingresos y egresos económicos de su hogar; y, finalmente, el estado actual del proceso de

cobro adelantado en su contra por CISA. En segundo lugar, se le solicitó a CISA informar el estado actual del proceso de cobro adelantado en contra de la señora Cañavera Llorente, indicando los trámites que había adelantado al respecto. En tercer lugar, se le solicitó a la REECM (i) remitir copia del acto administrativo de nombramiento de la actora como jurado de votación, (ii) explicar las razones de su designación como jurado de votación, (iii) informar cuál es la última dirección de notificaciones informada por la ciudadana a esa entidad, (iv) indicar a cuál dirección se remitió la citación a la actora para surtir la notificación personal de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, y (v) informar si tuvo conocimiento -y cuando- de las condiciones de desplazamiento forzado y analfabetismo alegadas por el apoderado de la actora.

1. Respuesta de CISA. Mediante oficio CE-GJN-533 del 8 de noviembre de 2022, el apoderado general de CISA informó que a través de la Resolución No. 5267 del 11 de mayo de 2022 libró mandamiento de pago, dentro del proceso de cobro coactivo No. CISA-REG-5230-2022, en contra de la señora Cañavera Llorente.35 Asimismo, que el 18 de mayo de 2022 remitió una citación a la actora para que se notificara personalmente, pero ante la devolución de la comunicación y la imposibilidad de surtir la notificación personal,36 el mandamiento de pago fue notificado por aviso en su página web el 29 de julio de 2022. En consecuencia, señaló que la entidad se encontraba verificando la existencia de bienes a nombre de la actora, con el propósito de librar un auto que ordene seguir adelante con el trámite y decretar medidas cautelares.37

1. Respuesta del apoderado de la señora Cañavera Llorente. Mediante oficio del 9 de noviembre de 2022, el apoderado de la actora informó que la señora Cañavera Llorente no cuenta con educación formal, pues debido a su situación económica y de desplazamiento suspendió la educación primaria que cursaba.38 De otra parte, informó que su núcleo familiar está conformado por ella y sus tres hijos de 16, 9 y 5 años, quienes residen en una casa con dos habitaciones y un baño, ubicada en el Municipio de Bello, en el área metropolitana de Medellín.39 En cuanto a los ingresos económicos del grupo familiar señaló que estos corresponden a un salario mínimo legal mensual vigente y se derivan de su trabajo

como empleada doméstica, cuando logra trabajar todos los días del mes. Además, destacó que se encuentra censada en la base de datos del SISBEN en el grupo B4 y es beneficiaria del programa de Familias en Acción, el cual es entregado en algunos meses del año.40 Sobre los gastos económicos de su hogar, destacó que ascienden mensualmente a un promedio de un millón doscientos cinco mil pesos ($1.205.000), sin tener en cuenta gastos imprevistos que puedan surgirle.41 Por último, informó que la actora continúa recibiendo llamadas y mensajes de texto por parte de CISA, en los que se le solicita la cancelación de la multa impuesta, sin que tenga la capacidad de llegar a algún acuerdo de pago dado que esto comprometería su mínimo vital.42

1. Suspensión de términos. El 30 de noviembre de 2022, la entonces Sala Segunda de Revisión de Tutela ordenó suspender los términos en el presente proceso, hasta que transcurrieran dos (2) meses, contados a partir del momento en que se allegaran todas las pruebas decretadas y las partes o los terceros con interés legítimo en este proceso se hubieran pronunciado en relación con las mimas, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. Lo anterior, dado que para ese momento no se contaba con el material probatorio necesario para adoptar una decisión.

1. Insistencia en la práctica de pruebas. En vista que dentro del término establecido para el recaudo probatorio en el Auto del 27 de octubre de 2022, que era de diez (10) días hábiles, no se recibió respuesta alguna de la REECM, mediante Auto del 16 de diciembre de 2022 se insistió en la práctica de las pruebas antes señaladas. Para el efecto, se requirió bajo apremio de multa al señor Registrador Especial del Estado Civil de Montería para que diera cumplimiento a lo ordenado en el Auto del 27 de octubre de 2022, en el plazo allí señalado. Adicionalmente, se requirió al señor Registrador Nacional del Estado Civil para que, en el mismo término, hiciera cumplir lo allí ordenado.

1. Respuesta de la REECM. Mediante el oficio No.000019 del 19 de enero de 2023, el

Registrador Especial del Estado Civil de Montería adujo que para el proceso de designación de los jurados de votación se tiene en cuenta la información respecto de las personas hábiles para desempeñar dicha función, las cuales son inscritas en la plataforma de la entidad por las empresas privadas, entidades públicas, instituciones educativas y partidos políticos, quienes tienen la responsabilidad de verificar que las personas cumplan los requisitos para ello.43 En consecuencia, afirmó que la RNEC "presume que quienes han sido relacionados en las listas en comento cumplen a cabalidad con estos requisitos y que en consecuencia son aptos para prestar el servicio como jurados de votación, pues no es competencia de la entidad verificar individualmente el cumplimiento de estos requisitos."44 De otra parte, señaló que tanto la resolución que designó a la señora Cañavera Llorente para ser jurado de votación como aquella a través de la cual se le sancionó por no prestar dicho servicio, fueron notificadas en debida forma y se agotó el debido proceso durante el trámite sancionatorio. Frente a la solicitud de amparo, señaló que resulta improcedente, por incumplir con el requisito de subsidiariedad, debido a que la actora omitió ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos que considera vulneraron sus derechos.45

1. Respuesta de la RNEC. El 26 de enero de 2023, mediante el oficio AT- 00150-2023, el Jefe de la Oficina Jurídica de la RNEC informó que el Registrador Especial del Estado Civil de Montería había dado respuesta al requerimiento probatorio de la Corte. Adicionalmente, destacó que la señora Cañavera Llorente fue postulada como jurado de votación por el partido Centro Democrático, quien la incluyó en la lista de las personas que cumplían los requisitos para ser designadas e indicó que ostentaba el grado de "bachiller."46 Por otra parte, informó que el partido político relacionó como dirección de notificaciones de la actora el corregimiento Garzones de la ciudad de Montería, sin incluir nomenclatura alguna, por lo que a ese lugar se dirigieron las comunicaciones para efectuar la notificación personal de la resolución que la sancionó.47 Sobre el conocimiento de las condiciones de desplazamiento forzado y analfabetismo alegadas por la actora, manifestó que la REECM las conoció a través del auto de pruebas del 16 de diciembre de 2022, proferido por el magistrado sustanciador. En línea con lo anterior, afirmó que la accionante nunca informó esta situación a la entidad ni presentó alguna solicitud en la que solicitara la exoneración de la sanción impuesta.48 Finalmente, solicitó ampliar el periodo probatorio por cinco (5) días adicionales con el

propósito de contactar a la señora Cañavera Llorente y, de ser acreditadas las condiciones de vulnerabilidad alegadas, disponer la exoneración de la sanción impuesta.49

1. Traslado de las pruebas. La Secretaría General de esta Corporación, por medio de constancia del 8 de febrero de 2023,50 informó que, tras haber puesto las referidas pruebas a disposición de las partes, no se recibieron comunicaciones.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en el expediente de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho, mediante Auto del 19 de agosto de 2022.

B. Análisis sobre la procedencia de la acción de tutela

1. En primer lugar, la Sala debe determinar si la acción de tutela objeto de revisión cumple con los requisitos de procedibilidad previstos en el Decreto 2591 de 1991. En caso de que ello sea así, procederá a plantear el caso, definir el problema jurídico y exponer el esquema

para resolverlo.

a) La legitimación por activa

1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela constituye un instrumento de defensa judicial, preferente y sumario, al cual tiene la posibilidad de acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley.51 En concordancia, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que están legitimados para ejercer la acción de tutela: (i) la persona vulnerada o amenazada en sus derechos, por sí misma; (ii) a través de un representante (como ocurre en el caso de los menores o de quien designa un apoderado judicial); (iii) mediante agencia oficiosa (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); y (iv) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales (cuando el titular del derecho se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión).52

1. En el expediente objeto de revisión, la legitimación por activa se encuentra acreditada en la medida en que la solicitud de amparo fue presentada por el apoderado de la señora Cañavera Llorente, debidamente designado por aquella,53 quien es la interesada en la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso.

b) La legitimación por pasiva

1. En contraste, la legitimación por pasiva se refiere a “(…) la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues [es quien] está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso.”54

1. En este caso, se encuentra acreditada la legitimación por pasiva de la RNEC, representada en el trámite de tutela por la REECM, dado que la acción de tutela fue presentada en contra de las actuaciones administrativas de la entidad y, en específico, de dicha dependencia. Adicionalmente, se encuentra acreditada la legitimación por pasiva de CISA, en tanto la demanda de tutela también reprocha sus actuaciones durante el proceso de cobro coactivo adelantado en contra de la señora Cañavera Llorente.

c) La inmediatez

1. La naturaleza de recurso preferente y sumario que caracteriza a la acción de tutela exige que quien demanda la protección de sus derechos por esta vía excepcional, acuda a ella dentro de un término razonable. Si bien esta Corte ha precisado que la acción de tutela no puede estar sometida a un término de caducidad, esto no implica que pueda ser promovida en cualquier tiempo.55 De esta manera, corresponderá al juez de tutela, en cada caso, analizar la razonabilidad del lapso transcurrido entre el hecho generador de la vulneración alegada y la presentación de la acción de tutela para determinar si se cumple con este requisito.

1. En el presente caso, la Sala constata que la acción de tutela fue ejercida de manera

oportuna. Esto es así, porque si bien la resolución que nombró a la señora Cañavera Llorente como jurado de votación fue proferida en el año 2016, y aquella que la sancionó por no asistir a desempeñar dicho cargo fue expedida en el año 2017, la ciudadana sólo pudo conocerlas con ocasión de la respuesta a su solicitud de información, otorgada por CISA el 28 de febrero de 2022.56

1. De modo que es razonable concluir que, entre este hecho, a partir del cual habría tenido conocimiento real de los actos administrativos que señala como vulneradores de sus derechos fundamentales, y la presentación de la acción de tutela el 31 de marzo de 2022, transcurrió apenas un mes.57 Este lapso, dadas las circunstancias del caso, es razonable.

d) La subsidiariedad

1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela "solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable." En tal sentido, en primer lugar, el juez de tutela debe verificar la existencia de otros mecanismos de defensa judicial en el ordenamiento jurídico, para establecer si quien pretende el amparo cuenta con la posibilidad de procurar la garantía de sus derechos al interior del procedimiento ordinario. De comprobar la existencia de otro u otros medios de defensa judicial, le corresponderá evaluar si estos resultan idóneos y eficaces para garantizar de forma oportuna e integral la adecuada protección de los derechos fundamentales invocados, de cara a las circunstancias particulares en que se encuentre el demandante.58 En caso de que el medio de defensa ordinario carezca de idoneidad y eficacia para salvaguardar los derechos invocados, la acción de tutela procederá de forma definitiva.59 La acción de tutela también será procedente siempre que se acredite su interposición como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

1. Para examinar esta cuestión, la Sala parte de reconocer que con la acción de tutela promovida por la señora Cañavera Llorente, mediante apoderado, se pretende controvertir la legalidad de dos actos administrativos proferidos por la REECM. Por una lado, la Resolución N°032 del 14 de septiembre de 2016, mediante la cual fue designada como jurado para apoyar el proceso de votación sobre el Acuerdo Final para la Paz. De otro, la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, con la cual concluyó el proceso administrativo sancionatorio que se le adelantó, por no asistir a cumplir dicha función.

1. Esta precisión es importante de cara al análisis sobre la subsidiariedad, porque, al dirigirse la tutela contra actos administrativos, es evidente que existen otros medios de defensa para controvertir tales decisiones, que pueden calificarse como ordinarios y, por ello, al menos en principio, la acción de tutela resultaría improcedente. En efecto, respecto de las citadas resoluciones existen una serie de recursos en el procedimiento administrativo ordinario, también denominados como actuación administrativa, y, una vez agotada esta, otros medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1. Dada la existencia de los anteriores medios, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín y la Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, que fueron las autoridades judiciales de primera y segunda instancia en tutela, respectivamente, decidieron declarar improcedente la acción de tutela. Como lo puso de presente la autoridad judicial que se pronunció en segunda instancia, en el trámite del proceso contencioso administrativo existe la posibilidad de someter a control tales actos administrativos, e incluso existe la de solicitar su suspensión como medida cautelar. Es decir, formalmente existen medios de defensa judicial para controvertir dichas determinaciones.

1. Frente al anterior razonamiento, la Sala debe destacar que, según su jurisprudencia, en los casos en los cuales se advierte la existencia de otro medio de defensa judicial le corresponde al juez de tutela evaluar si este resulta idóneo y eficaz para garantizar de forma adecuada, oportuna e integral, la protección de los derechos fundamentales sobre los que se reclama la

salvaguarda.60 Para ello, el juez deberá valorar la eficacia e idoneidad del medio de defensa a partir de las condiciones particulares del actor, por lo que este análisis debe ser sustancial y no meramente formal.61

1. Además, tratándose de sujetos de especial protección constitucional, esta Corporación ha reconocido que debe flexibilizarse el análisis del requisito de subsidiariedad, para privilegiar la salvaguarda de sus derechos fundamentales a través de criterios de análisis más amplios, pero no por ello menos rigurosos.62 Lo anterior implica que el ejercicio de constatación debe determinar si el actor se encuentra en igualdad de condiciones con cualquier otro coasociado para ejercer el medio de defensa dispuesto por el ordenamiento jurídico o si, por el contrario, las condiciones particulares en las que se encuentra le imponen un obstáculo para ello.63

1. En la Sentencia T-534 de 2020, la Sala Octava de Revisión de Tutela analizó un caso similar al que ahora ocupa la atención de la Sala, en el cual un ciudadano pretendía controvertir un acto administrativo que lo sancionó por no asistir a cumplir con la designación como jurado de votación. En esa oportunidad, la Sala consideró que el actor no estaba en una situación que le imposibilitara acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial o que estos resultaran ineficaces, porque "a pesar de haber indagado sobre las posibles circunstancias de vulnerabilidad en las que se encuentra el accionante, no se encontró que el señor […] esté en una situación que habilite la competencia del juez de tutela. No se evidencia, entonces, que padezca alguna enfermedad, que tenga personas a cargo o que se trate de una persona analfabeta o de la tercera edad." Contrario sensu, cabe concluir entonces que la jurisprudencia ha reconocido que circunstancias como tener a cargo la subsistencia de personas que dependan exclusivamente del actor, ser madre cabeza de familia o tratarse de una persona analfabeta, son condiciones que tienen la capacidad de incidir en la eficacia de los medios de defensa judicial ordinarios, todo lo cual debe ser analizado por el juez de tutela caso a caso.

1. Teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo con las circunstancias probadas en el proceso

de tutela, la Sala advierte que los jueces de tutela omitieron aplicar las antedichas reglas al analizar el caso planteado por la señora Cañavera Llorente. Concretamente, porque el análisis realizado respecto de la subsidiariedad de la tutela se limitó a la verificación formal de la existencia de medios de defensa ordinarios, pero no a constatar si estos resultaban realmente idóneos y eficaces teniendo en cuenta que la actora es una mujer desplazada por la violencia, madre cabeza de familia, quien no sabe leer ni escribir, debido a que no pudo continuar con su proceso de educación formal, es decir, que se trata de un sujeto de especial protección constitucional, en razón de su condición sociocultural y a la vez de una víctima del conflicto armado.

1. Ahora, sobre las implicaciones que tiene la condición de analfabetismo de la señora Cañavera Llorente de cara al análisis de la subsidiariedad, es preciso tener en cuenta que la Sala Plena ha reconocido que el analfabetismo es una condición que acentúa la exclusión y marginalidad a la que se han visto sometidos tradicionalmente diferentes grupos poblacionales vulnerables. Por ejemplo, en la Sentencia C-468 de 2011, al analizar la constitucionalidad de una norma que exigía a los ciudadanos saber leer y escribir para poder solicitar una licencia de conducción o renovarla, la Sala señaló lo siguiente:

“Este segmento poblacional excluido de la norma de la posibilidad de obtener la licencia de conducción, está compuesto por grupos tradicionalmente marginados que no ingresan al sistema educativo en el momento oportuno por diversas razones como la falta de cupos, la situación de pobreza extrema que obliga a las personas a trabajar desde edades muy tempranas y a desertar de la escuela, la ausencia de políticas orientadas a brindar soluciones oportunas y sostenibles para corregir el analfabetismo, o incluso factores como el desplazamiento forzado interno.

[…]

El analfabetismo es una de las condiciones que el Estado está obligado a erradicar por mandato constitucional para mejorar la calidad de vida de los colombianos y remover los obstáculos que perpetúan la marginación.”

1. Sin duda alguna, las personas analfabetas hacen parte de un grupo tradicionalmente marginado, frente al cual el Estado tiene la obligación de procurar la mejora en sus condiciones de vida y minimizar las efectos de negativos de su condición. No obstante, esta obligación es reforzada y requiere mayor diligencia del Estado cuando, además de ser analfabeta, se identifica que el actor es un sujeto de especial protección constitucional, por encontrarse en otras circunstancias que profundizan su vulnerabilidad. A modo de ejemplo, este es el caso de las personas de la tercera edad, aquellas que padecen discapacidades físicas o cognitivas, mujeres cabeza de familia, población desplazada o minorías étnicas.

1. En este caso, lo que se discute de fondo es si las decisiones administrativas de nombrar a la actora como jurado de votación y sancionarla por no prestar dicho servicio desconocen o no sus derechos fundamentales. Frente a estas decisiones, el apoderado de la actora argumenta que, debido a que aquella no sabe leer ni escribir, no era apta para desempeñar la función de jurado y tampoco tenía la capacidad de comprender el contenido de las resoluciones que la designaron y sancionaron por no prestar ese servicio, las cuales tampoco fueron notificadas en debida forma por la REECM por lo cual, además, no pudo controvertirlas oportunamente pues cuando las conoció ya se encontraban en firme.

1. Al aplicar las reglas antes referenciadas al caso concreto la Sala encuentra que la señora Cañavera Llorente, como ha quedado probado, no se encuentra en la capacidad de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial en igualdad de condiciones que cualquier ciudadano y, por ello, el mecanismo ordinario de defensa no es idóneo ni eficaz en su caso, no solo por su condición sociocultural y de víctima del conflicto armado, sino también por su precaria situación económica, pues aunque devenga un salario mínimo por sus labores como empleada doméstica, es madre cabeza de familia y tiene a su cargo el sostenimiento de sus

tres hijos menores de edad.

1. Este contexto en el que se encuentra la actora dificulta sus posibilidades de acceder en igualdad de condiciones a la administración de justicia, pues aunque es cierto que contó con representación judicial para la formulación de la acción de tutela, el trámite que implica demandar los actos administrativos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es mucho más complejo y oneroso para ella que para el común de las personas. Sobre el costo que representa para la actora el acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe tenerse en cuenta que este resulta más gravoso porque implica contar con representación judicial y sus costos asociados por un tiempo muchísimo más amplio para que se resuelva su caso, en comparación con los tiempos previstos para el trámite de tutela.64

1. Adicionalmente, la Sala observa que la actora también se enfrenta al acaecimiento de un perjuicio irremediable que podría impactar en la garantía de su mínimo vital y el de su núcleo familiar, debido al avance del proceso de cobro coactivo adelantado por CISA en su contra y la eventual imposición de medidas cautelares respecto de sus bienes. Como lo informó esa entidad (supra 21), el 11 de mayo de 2022 se libró mandamiento de pago en contra de la señora Cañavera Llorente65 y, al momento de responder el requerimiento probatorio, el 8 de noviembre de 2022, la entidad se encontraba verificando la existencia de bienes de la actora con el propósito de ordenar seguir adelante con el trámite y decretar medidas cautelares en su contra.66 La referida situación pone en evidencia que (i) se trata de un perjuicio inminente porque la probabilidad de que este riesgo sobre su mínimo vital se concrete es alta debido al avance de proceso de cobro coactivo; (ii); es urgente para la actora poder definir su situación jurídica ante la inminente imposición de alguna medida cautelar, lo cual le implicaría una carga adicional que, en atención a su situación económica, no tendría la capacidad de sufragar, y, (iii) las consecuencias que aparejaría la concreción de este perjuicio para la actora y su núcleo familiar son graves puesto que, como se ha reseñado, su subsistencia depende por completo del salario que ella percibe. Como consecuencia de lo anterior, la subsidiariedad que rige el amparo debe ceder puesto que se requiere la adopción de una medida impostergable para resguardar los derechos de la actora y de sus hijos menores de

edad ante la eventual concreción del perjuicio señalado, lo cual no se lograría prontamente en un proceso contencioso administrativo, en comparación con el trámite de la acción de tutela que toma un tiempo más corto para su decisión.

e) Conclusión del análisis de procedibilidad

1. De las anteriores ideas se siguen dos conclusiones. La primera, que en el caso de la señora Cañavera Llorente la acción de tutela constituye el mecanismo judicial apropiado y definitivo para estudiar si se vulneraron o no los derechos fundamentales por ella invocados. La segunda, es que la Sentencia de la Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, que confirmó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, que a su vez había declarado improcedente la acción de tutela, deberá revocarse para, en su lugar, tomar una decisión de fondo en cuanto a otorgar o negar el amparo solicitado.

C. Presentación del caso y esquema de solución

a) Presentación del caso

1. La señora Saida Patricia Cañavera Llorente es una mujer madre cabeza de familia de tres hijos menores de edad, desplazada por la violencia y en condición de analfabetismo, quien actualmente deriva su sustento económico y el de su familia de su labor como empleada doméstica, como contraprestación de lo cual recibe un salario mínimo mensual.

1. Tras no asistir a cumplir con esta función, la entidad la sancionó en el año 2017 con una multa económica y notificó dicho acto administrativo mediante aviso, ante la imposibilidad de cumplir la notificación personal por no contar con su dirección. Posteriormente ha sido objeto de un proceso de cobro coactivo por parte de CISA, a través del cual la actora se enteró en febrero de 2022 de la designación como jurado y la sanción impuesta por no desempeñar esa función.

1. En consecuencia, mediante apoderado, la señora Cañavera Llorente acudió a la acción de tutela, puesto que considera que su designación como jurado de votación fue irregular en tanto no cumple con las calidades necesarias para desempeñar dicha función, al tiempo que no fue notificada en debida forma del acto administrativo que la designó como jurado de votación ni de aquel a través del cual fue sancionada por su inasistencia.

b) Planteamiento de los problemas jurídicos a resolver

1. Con fundamento en lo expuesto, corresponde a la Sala resolver dos problemas jurídicos.

1. En primer lugar, se debe determinar si la RNEC a través de la REECM, en su calidad de autoridad responsable de dirigir y coordinar el desarrollo de los procesos electorales y de los mecanismos de participación ciudadana, vulneró o no los derechos fundamentales a la igualdad (artículo 13 CP), al mínimo vital (innominado art. 1 CP)67 y al debido proceso administrativo (art. 29 CP) de la actora, que es víctima de desplazamiento forzado, madre

cabeza de familia y analfabeta, cuando decidió nombrarla jurado de votación, sin constatar su aptitud para desempeñar esa función.

1. En segundo lugar, se debe establecer si las autoridades accionadas vulneran esos mismos derechos al notificar a la actora su designación como jurado, mediante la divulgación del listado de seleccionados en un lugar público, al no haberla vinculado al procedimiento administrativo sancionatorio y al haber notificado mediante aviso el acto administrativo que la sancionó por no desempeñar esa función, basando esta última decisión en la imposibilidad de notificarla personalmente, por no contar con su dirección de notificación.

c) Esquema de solución

1. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala usará el siguiente esquema. En primer lugar, estudiará las obligaciones legales de la RNEC de cara a la designación de los jurados de votación y a la notificación de los actos administrativos derivados de esa función. En segundo lugar, reiterará la jurisprudencia en relación con la garantía del derecho fundamental a la igualdad de los sujetos de especial protección constitucional, así como las obligaciones que de allí se derivan para las autoridades. Por último, con fundamento en los anteriores elementos de juicio, analizará y resolverá los problemas planteados.

D. Las obligaciones legales de la RNEC frente a la designación de jurados de votación y la notificación de los actos administrativos derivados de esa función

1. Dentro de la estructura institucional de la organización electoral del Estado, prevista en el artículo 120 de la Constitución Política,68 la RNEC es una entidad autónoma e independiente, que tiene a su cargo la dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales. Se trata de una autoridad electoral en los términos del artículo 266 de la Carta.69

1. En el marco de las funciones de dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales, incluido el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, una de las obligaciones más importantes de la RNEC es la designación de los jurados de votación y la imposición de sanciones a aquellos que desatiendan la normatividad electoral, lo cual se realiza por los Registradores Municipales.70 Sumado a ello, la aprobación o reforma de las resoluciones mediante las cuales son nombrados los jurados de votación, es una de las funciones de los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en cada circunscripción electoral.71

1. El procedimiento para la designación de los jurados electorales se encuentra descrito en el artículo 101 del Código Electoral. Esta norma dispone que los registradores distritales y municipales deberán designar los jurados de votación, a más tardar, quince (15) días calendario antes de la respectiva elección, conformando la lista con ciudadanos no mayores de sesenta y cinco (65) años, de forma que no haya jurados homogéneos. Por su parte, el artículo 105 de la misma norma indica que dicho cargo es de aceptación forzosa y su notificación se entenderá surtida por la publicación o fijación de la lista que haga el Registrador del Estado Civil o su delegado en un lugar público diez (10) días calendario antes de la votación.

1. De forma paralela, el artículo 5 de la Ley 163 de 1994 también fija directrices para el procedimiento de conformación de los jurados de votación. En primer lugar, ordena que noventa (90) días calendario antes de la elección, los registradores distritales, municipales y auxiliares soliciten a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, las listas de las personas que pueden prestar el servicio como jurados de

votación. De estas listas, aquellas elaboradas por los establecimientos educativos deberán conformarse con ciudadanos que cuenten con educación secundaria igual o superior a décimo grado. En segundo lugar, los registradores municipales y distritales procederán a designar, mediante resolución, a tres (3) jurados principales y a tres (3) jurados suplentes para cada mesa, bajo las condiciones del artículo 101 del Código Electoral. En tercer lugar, este procedimiento establece una prohibición expresa de designar como jurados a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil del Registrador Nacional, sus delegados, los registradores del estado civil, los registradores distritales, municipales o auxiliares.

1. Para finalizar este capítulo sobre las obligaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil de cara a la designación de jurados de votación, la Sala debe abordar un tópico adicional, relacionado con el mecanismo de notificación tanto del acto administrativo que designa a los jurados de votación como de aquél que impone una sanción por el incumplimiento de dicho deber, puesto que se trata de algunas de las actuaciones de la REECM discutidas por la actora en este caso.

1. Sobre la forma de notificación del acto administrativo que designa a los jurados de votación, el artículo 105 del Código Electoral señala que ésta "se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva, que hará el Registrador del Estado Civil o su delegado diez (10) días calendario antes de la votación." Al estudiar una demanda sobre la constitucionalidad de esta norma, en la cual se afirmaba que, por tratarse de un acto administrativo de carácter particular y concreto su notificación debía surtirse de manera personal, la Sala Plena de esta Corte señaló, en la Sentencia C-620 de 2004, lo siguiente:

"Si bien es cierto, el principio general en materia de publicidad, de los actos administrativos de carácter particular y concreto es la notificación personal; existen casos en los cuales el ordenamiento jurídico ha establecido un tipo de notificación diferente para dichos actos. Notificación esta que es la excepción a la regla.

Pues bien, uno de esos sucesos está circunscrito al acto administrativo mediante el cual se nombran jurados de votación.

[…]

Así las cosas, el legislador extraordinario señaló una excepción al principio general de notificación personal de los actos administrativos de carácter personal y concreto. Dicha excepción consiste en que la notificación de este acto particular se llevará a cabo a través de una notificación no personal sino que se "entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva."

[…]

Así las cosas, encuentra esta Corte, que dicho dispositivo de notificación muy por el contrario de lo afirmado por el demandante; es razonable y proporcional, y por ende ajustado a la Constitución. Lo anotado, debido a que el acto administrativo a notificar es sui generis– por la cantidad de personas a comunicar – dentro de aquellos de carácter particular y concreto; lo que produce que el mecanismo sea proporcional y razonable en punto de la cantidad de específicos destinatarios.

[…]

Esta forma especial de notificación se justifica, en cuanto las elecciones no son un acto

privado ni secreto, sino público y de público conocimiento de los ciudadanos; que saben que existe la posibilidad que algunos de ellos puedan tener el deber de servir como jurados de votación.”

1. Con fundamento en estos argumentos, en la citada decisión la Corte declaró exequible el artículo 105 del Código Electoral “en el entendido que el concepto lugar público se refiere a aquel sitio de amplio conocimiento para la ciudadanía, señalado con anterioridad a la fijación de la lista de jurados de votación, de fácil y extenso acceso, de común afluencia y que en concurrencia con las anteriores; permita que los ciudadanos seleccionados como jurados de votación conozcan, con la antelación indicada en el mismo precepto jurídico, su deber constitucional.”

1. En línea con lo anterior, en la citada Sentencia T-534 de 2020, la Sala Octava de Revisión de Tutela reiteró que el proceso de notificación de los actos administrativos que designan jurados de votación tiene una naturaleza especial y, por ello, no se encuentra sujeto a las mismas exigencias de los demás actos de notificación personal. Sin embargo, también destacó que resulta indispensable que la RNEC difunda de manera amplia la información sobre las fechas y los lugares en los que se hará la publicación de los listados de ciudadanos designados, al tiempo que los ciudadanos estén atentos a ello ante su posible designación como jurados de votación.

1. Por otra parte, la Sala advierte que el Código Electoral no establece de manera expresa cuál es el procedimiento que debe seguir la RNEC para determinar si es procedente la imposición de una sanción a las personas que sin justa causa no concurran a desempeñar las funciones de jurados de votación o las abandonen, pues aquél limita sus previsiones a describir el tipo de sanción aplicable,72 las causales para su exoneración y la forma de su acreditación,73 el modo en el cual debe notificarse74 y los recursos que proceden en contra de la resolución que impone la sanción.75 No obstante, el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 establece una regla que impone la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio

general en lo no previsto por el legislador a través de las leyes especiales, como es el caso del Código Electoral.

1. De acuerdo con el procedimiento administrativo sancionatorio general, cuando la autoridad administrativa, en este caso la RNEC, determine que existe mérito para adelantar un procedimiento de esta naturaleza deberá comunicarlo al interesado y, en caso de decidir formular cargos en su contra, le corresponderá hacerlo a través de un acto administrativo cuya notificación debe realizarse de manera personal. En dicho acto administrativo, a la autoridad le es exigible señalar los hechos dieron origen a la actuación, "las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes."76 Dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto administrativo mediante el cual se formulan los cargos, el ciudadano investigado podrá "presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretenda hacer valer."77 Una vez vencido el periodo probatorio la entidad deberá correr traslado al investigado por diez (10) días para que presente sus alegatos78 y, dentro de los treinta (30) días siguientes, deberá proferir el acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio.79

1. En similar sentido, frente al acto administrativo mediante el cual el Registrador del Estado Civil impone una multa a las personas que, sin ser servidores públicos, no concurran a desempeñar las funciones de jurado de votación para la cual se les designó o las abandonen, el artículo 107 del Código Electoral indica que éste deberá ser notificado "mediante fijación en lugar público de la Registraduría, durante cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de su fijación." Esta norma todavía no ha sido objeto de control de constitucionalidad.

1. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala no pierde de vista que en el trámite administrativo sancionatorio adelantado por la REECM se ordenó disponer la notificación personal de la resolución que concluyó con la sanción impuesta, lo cual se ajusta a la garantía del derecho

fundamental al debido proceso administrativo e implica una mayor protección de la administración para el ejercicio del derecho de defensa de los ciudadanos sancionados a través de un acto administrativo de carácter particular y concreto.

E. La garantía del derecho fundamental a la igualdad de los sujetos de especial protección constitucional y las obligaciones que de allí se derivan para las autoridades

1. La igualdad ha sido entendida en la jurisprudencia de esta Corte como un concepto con una naturaleza triple o tripartita. Esto es, como un concepto que, al mismo tiempo, ostenta la categoría de valor, principio y derecho fundamental.80 En sus diferentes dimensiones, la igualdad se deriva del preámbulo mismo de la Constitución, del artículo 13 superior y, en general, de los instrumentos internacionales de derechos humanos que, por mandato del artículo 93 de nuestra carta, integran el bloque de constitucionalidad.81

1. La categorización de la igualdad como valor se desprende del contenido del preámbulo de la Constitución, de acuerdo con el cual ésta se promulgó "con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes (…) la igualdad, (…), dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo." Esto implica que la igualdad es un propósito de Estado que debe materializarse en las actuaciones de todas las autoridades y ser promovido en la relación de los particulares con el Estado. Esto es así, porque la igualdad "constituye uno de los pilares de cualquier sistema democrático y una de las bases fundamentales del sistema de protección de los derechos humanos."82

1. En su faceta de principio, a la igualdad se la ha entendido también como un deber específico o mandato de optimización, cuya realización debe procurarse en la mayor medida posible en la creación de reglas de derecho, así como en la resolución de las controversias que implican su aplicación por parte de los jueces, como una regla de justicia elemental.83

1. Y, finalmente, en su rol de derecho subjetivo la igualdad ha sido comprendida como la prohibición general de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, así como el mandato de desplegar medidas concretas para lograr la igualdad de trato respecto de grupos tradicionalmente discriminados o marginados; y de proteger a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta por razón de su condición económica, física o mental, al tiempo que sancionar los maltratos y abusos en su contra.84

1. Con todo, el concepto de igualdad carece de un contenido material específico, pues "a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado."85 De esta ausencia de contenido material específico, ha resaltado la jurisprudencia constitucional, se desprende su característica más importante: ser un concepto relacional o comparativo.86 Esto implica, en otras palabras, que el rasgo esencial de la igualdad es su constatación a través de comparar dos personas o situaciones.87 De esta manera, la existencia de un trato distinto a dos grupos de sujetos o de situaciones semejantes será aceptable únicamente si se fundamenta en razones objetivas y alejadas de cualquier arbitrariedad, dado que el ordenamiento jurídico no prohíbe los tratamientos diferenciados, sino aquellos discriminatorios.88

1. Ahora, a partir de la acepción de la igualdad como derecho fundamental, las autoridades están en la obligación de adoptar dos tipos de medidas para garantizar su prevalencia.

1. En primer lugar, se trata de crear reglas de derecho permitan lograr la igualdad de trato respecto de grupos tradicionalmente discriminados o marginados, al tiempo que proteger a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta por su

condición económica, física o mental. Esta obligación recae principalmente en el legislador, al ser el responsable de diseñar la ley, a través de acciones afirmativas.

1. En segundo lugar, cuando en la aplicación de las normas o reglas de derecho cualquier otra autoridad advierta que la persona destinataria de la ley hace parte de un grupo tradicionalmente discriminado o marginado, o bien se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta por razón de su condición económica, física o mental, deberá tener en cuenta estas circunstancias y analizar si pueden tener alguna relevancia de cara a la interpretación y aplicación de la norma. Con base en ello debe adoptar la decisión que mejor satisfaga la garantía de los derechos fundamentales de aquellas personas catalogadas como sujetos de especial protección constitucional.

F. Solución a los problemas jurídicos planteados

1. Como se indicó, la Sala Cuarta de Revisión debe determinar, en cuanto atañe al primer problema, si la RNEC, representada por la REECM, vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y debido proceso administrativo de la señora Saida Patricia Cañavera Llorente, al designarla como jurado de votación sin constatar si contaba o no con la aptitud para desempeñar esa función.

1. La Señora Cañavera Lorente, a través de su apoderado, planteó que la verificación sobre la aptitud para desempeñar la función de jurado de votación debe ser realizada por la RNEC, antes de proferir los actos administrativos correspondientes.

1. En respuesta a la acción de tutela, la REECM afirmó que la verificación de que los

ciudadanos postulados cumplan los requisitos para ser designados como jurados electorales recae en las entidades públicas y en los particulares que los inscriben ante la RNEC para ello. En el caso de la señora Cañavera Llorente, esta fue inscrita por un partido político. De este modo, la REECM sostuvo que esa entidad "presume que quienes han sido relacionados en las listas en comento cumplen a cabalidad con estos requisitos y que en consecuencia son aptos para prestar el servicio como jurados de votación, pues no es competencia de la entidad verificar individualmente el cumplimiento de estos requisitos."89

1. Para resolver este problema jurídico, la Sala empieza por destacar que el recuento realizado en los fundamentos de esta sentencia no parece señalar de manera expresa a quién corresponde verificar que las personas incluidas en las listas elaboradas por las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos sean aptas para prestar el servicio como jurados de votación.

1. Una interpretación literal del artículo 5 de la Ley 163 de 1994 llevaría a concluir, como lo propuso la REECM en su respuesta, que esta responsabilidad recae exclusivamente en cada una de las entidades y particulares que postulan a los ciudadanos para ello. Sin embargo, la Sala advierte que un análisis sistemático de las normas electorales descarta esta interpretación y, por el contrario, pone en evidencia que se trata de una función propia de la RNEC.

1. En calidad de autoridad electoral, como antes se destacó, la RNEC tiene a su cargo la dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales, lo cual implica que su actividad administrativa es trascendental, y no solamente accesoria, para el adecuado desarrollo de los procesos electorales. Por tanto, no es posible concebir que sus funciones en cuanto al nombramiento de los jurados de votación se limiten a fungir como amanuense o escribiente de las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos que conforman las listas con los ciudadanos que ellos estiman pueden prestar el servicio.

1. Por el contrario, a juicio de la Sala, la inclusión de mandatos explícitos como la prohibición de designar en la función de jurados de votación a los parientes de diferentes funcionarios de la RNEC indica que la verificación de estas situaciones, que en rigor se circunscriben también a establecer la aptitud de los ciudadanos para fungir como jurados, igualmente corresponde a esa entidad y no solo a quienes los postulan. Difícilmente quienes conforman dichas listas, en esos casos, tendrán la capacidad administrativa e información apropiada para establecer si algún ciudadano es familiar de los funcionarios señalados en la norma.

1. No significa lo anterior que las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, mencionadas en el artículo 5 de la Ley 163 de 1994, carezcan de obligaciones en cuanto a comprobar y garantizar la veracidad de la información que entregan a la RNEC, sino que además de esto, le corresponde a aquella, como autoridad electoral encargada de la dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales constatar que así sea para proferir los actos administrativos que designan los jurados de votación.

1. Un argumento adicional apoya esta conclusión. Aunque la función de nombrar a los jurados de votación recae en los registradores municipales y distritales, el artículo 33 del Código Electoral dispone que los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil tendrán la función de aprobar o reformar las resoluciones sobre nombramientos de jurados de votación. Lo anterior implica que, de suyo, esa función demanda que estos revisen que las citadas resoluciones cumplan con todos los requisitos legales para la designación de los jurados de votación y, en caso de que no sea así, se encuentran facultados para reformarlas.

1. Ahora bien, la normatividad tampoco señala de manera expresa que la aptitud para desempeñar la función de jurado, en todos los casos, corresponda a la acreditación de un

grado específico de educación formal, salvo en la hipótesis de las personas postuladas por los establecimientos educativos, a quienes se les exige contar con educación secundaria igual o superior a décimo grado.

1. No obstante, para la Sala es importante precisar que, en cualquier caso, para desempeñar dicha función se requiere de un mínimo de competencias académicas que permitan al ciudadano ejercer en debida forma la función asignada. Es evidente que una persona que no sabe leer no podrá identificar con precisión los múltiples materiales electorales (tarjetones, formularios, etc.); y que, si además no sabe escribir, no podrá diligenciar la información exigida en tales documentos. Por tanto, resulta abiertamente irrazonable y desproporcionado el asumir que una persona analfabeta puede desempeñar la función de jurado electoral.

1. Debe recordarse que no son dichas entidades las que nombran a los jurados de votación, sino la RNEC. Por lo tanto, la responsabilidad que pudiera caberles a aquellos no puede tenerse como una exoneración de la responsabilidad de la RNEC. De ahí que, dada la necesidad de hacer una verificación mínima de la idoneidad de las personas nominadas para el cargo de jurados de votación, con miras a establecer, entre otras cosas, si están alfabetizadas, es a la RNEC a quien corresponde adelantar dicha tarea. Esto podría lograrse sin dificultades significativas simplemente pidiendo a los ciudadanos nominados o a sus nominadores que aporten la documentación necesaria para acreditar su condición de alfabetos.

1. Con mayor razón, si los artículos 101 y 103 del Código Electoral señalan que los jurados de votación recibirán, en las oficinas del Registrador del Estado Civil o de sus Delegados, las instrucciones necesarias para el correcto desempeño de sus funciones. Resulta apenas lógico concluir que una persona que no sabe leer ni escribir carece de las competencias necesarias para desempañar esta labor de manera adecuada, pues además de recibir las instrucciones y

comprenderlas requiere ponerlas en práctica por medio de la lectura, la escritura y el conteo de las papeletas electorales. Incluso, en lo que atañe a la capacitación o a recibir instrucciones, esta tarea se torna inviable si la persona no puede leer o escribir, pues no está en condiciones de comprender adecuadamente lo que se le instruye.

1. En este orden, como autoridad administrativa, la RNEC tiene el deber constitucional de respetar el debido proceso en el ejercicio de sus funciones públicas, específicamente, durante el trámite de designación de los jurados de votación. De ello se sigue que, en sus actuaciones administrativas, la entidad debe constatar que las personas postuladas para desempeñar esa función sean idóneas para ello y, en caso contrario, excluirlas de la prestación del servicio. En consecuencia, la Sala encuentra que la RNEC, a través de la REECM, desconoció el derecho al debido proceso administrativo de la señora Cañavera Llorente al no verificar, antes de haberla designado como jurado electoral, si era verídica la información entregada por un partido político según la cual aquella ostentaba el grado de bachiller.

1. Por otra parte, frente al segundo problema jurídico, le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la RNEC, representada por la REECM, vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y debido proceso administrativo de la señora Saida Patricia Cañavera Llorente al notificar su designación como jurado mediante la divulgación del listado de seleccionados en un lugar público, al no haberla vinculado al procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en su contra y al haber notificado mediante aviso el acto administrativo que la sancionó por no desempeñar esa función, basando esta última decisión en la imposibilidad de notificarla personalmente por no contar con su dirección de notificación.

1. La Señora Cañavera Lorente, a través de su apoderado, planteó que el acto administrativo que dispuso su designación como jurado de votación debió ser notificado de manera personal o por otro medio de comunicación, en atención a su condición de analfabeta, lo que le

hubiera permitido conocer el contenido de dicha resolución. En similar sentido, señaló que la resolución que le impuso la sanción por no asistir a cumplir esa función tampoco fue notificada en debida forma, de modo que no se le vinculó al procedimiento administrativo para poder ejercer su derecho de defensa.

1. En respuesta a la acción de tutela, la REECM afirmó que la notificación de la Resolución N°032 del 14 de septiembre de 2016, a través de la cual designó a la actora como jurado de votación, se realizó mediante la fijación del listado en un lugar público entre el 14 de septiembre y el 3 de octubre de 2016. 90 Adicionalmente, dijo que dicha información estuvo disponible en la página web de la entidad y fue remitida al partido político que postuló a la señora Cañavera Llorente. Frente a la notificación de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, mediante la cual se sancionó a la ciudadana con una multa por no asistir a prestar el servicio, adujo que intentó la notificación personal a la dirección reportada por el partido político y, como ello no fue posible porque la comunicación fue devuelta, optó por su notificación por aviso.91

1. Para dar solución a este problema jurídico, la Sala empieza por constatar que el inciso primero del artículo 105 del Código Electoral dispone que la notificación de la decisión que designa a los jurados de votación “se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva, que hará el Registrador del Estado Civil o su delegado diez (10) días calendario antes de la votación.” Esta disposición, como se reseñó con anterioridad, fue declarada conforme con la Constitución mediante la Sentencia C-620 de 2004, bajo el entendido que “el concepto lugar público se refiere a aquel sitio de amplio conocimiento para la ciudadanía, señalado con anterioridad a la fijación de la lista de jurados de votación, de fácil y extenso acceso, de común afluencia y que en concurrencia con las anteriores; permita que los ciudadanos seleccionados como jurados de votación conozcan, con la antelación indicada en el mismo precepto jurídico, su deber constitucional.” En esa medida, contrario a lo planteado por el apoderado de la actora, la RNEC no tiene la obligación legal de realizar la notificación personal del acto administrativo por medio del cual efectúa el nombramiento de los jurados de votación. De este modo, la actuación de la entidad sobre

este aspecto no entraña vulneración a los derechos fundamentales alegados.

1. En contraste, la Sala advierte que la RNEC, representada por la REECM, vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora Saida Patricia Cañavera Llorente al no haberla vinculado al procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en su contra para que pudiese ejercer, de manera oportuna, su derecho de defensa y presentar, de ser el caso, las explicaciones y medios de prueba para acreditar alguna de las causales de exoneración de las sanciones de que trata el artículo 108 del Código Electoral. Esta omisión de las accionadas también impidió que, dentro del procedimiento administrativo, la actora pudiese poner de presente su situación a la RNEC y que ésta se pronunciara al respecto.92

1. Como se destacó en precedencia, a las accionadas les era exigible adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio en los términos previstos por el Código Electoral y, en lo no regulado por aquél, les correspondía aplicar las previsiones del procedimiento administrativo sancionatorio general desarrollado en el artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. En tal virtud, tras establecer de manera preliminar que existían méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio en contra de la actora por su inasistencia a la jornada electoral, la REECM debió comunicárselo.93 Posteriormente, luego de determinar a través de un acto administrativo los hechos que originaron la actuación, la identidad de la ciudadana, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones que serían procedentes, la entidad tenía la obligación de notificarle personalmente dicho acto administrativo para que, de considerarlo necesario, la actora presentara descargos y solicitara o aportara las pruebas que pretendiera hacer valer en su defensa.94

1. De acuerdo con los medios de prueba aportados durante el trámite de tutela, tanto por la actora como por las entidades accionadas, ninguna de las obligaciones legales que acaban de reseñarse fueron cumplidas por la REECM previo a la expedición de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, a través de la cual se sancionó a la actora por no desempeñar la función de jurado para la cual fue designada.

1. Ocurre lo mismo con el proceso de notificación adelantado por la REECM respecto de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, por la cual se le impuso una sanción a la actora debido a su inasistencia a la jornada electoral. Aunque el artículo el artículo 107 del Código Electoral regula este trámite y dispone que su notificación debe surtirse “mediante fijación en lugar público de la Registraduría, durante cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de su fijación”, lo cierto es que en el artículo segundo de la citada resolución la REECM ordenó que se realizara la notificación personal a cada uno de los sancionados, de acuerdo con las reglas previstas para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

1. Sin embargo, esta notificación personal no pudo surtirse en debida forma, porque la REECM no contaba con la información de notificación necesaria para poner en conocimiento de la señora Cañavera Llorente el contenido del citado acto administrativo. Como se advierte a partir de los documentos aportados con las respuestas de la RNEC y la REECM,95 la entidad solicitó a las entidades y particulares que conforman las listas de postulados la entrega de información detallada sobre los datos de contacto y notificación de los ciudadanos, pero no constató que esa información hubiese sido entregada de manera completa en el caso de la actora.

1. Esta falencia, sin duda, impactó negativamente en el trámite de notificación de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, adoptada por la entidad al culminar el proceso administrativo sancionatorio, pues impidió que se notificara de manera oportuna a la actora el contenido del acto administrativo que le impuso la aludida multa. Como autoridad administrativa, la RNEC tiene la obligación de constatar de manera rigurosa que en las bases de datos diligenciadas por las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos se incluya la información completa sobre los datos de contacto y de notificación de los ciudadanos postulados para ser designados como jurados de votación.

1. A este respecto, además, debe tenerse en cuenta que al disponer la notificación personal del acto administrativo mediante el cual le impuso una sanción a la actora, sin que esta resultara en principio obligatoria, la REECM asumió voluntariamente una conducta con evidentes consecuencias jurídicas. De este modo, en virtud de la doctrina del respeto por el acto propio, que es una expresión del principio constitucional de la buena fe que debe regir el tráfico jurídico en general y la actuación de las autoridades, no le es permitido a la administración desconocer posteriormente el efecto jurídico propiciado por sus actuaciones voluntarias. En este caso, al no realizar en debida forma la notificación personal que ordenó en la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017.

1. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sostenido que la doctrina del respeto por los actos propios "consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores [de la administración] hacían prever."96 Por su parte, la Corte Constitucional también ha destacado que ante la contraposición entre una línea de conducta previa de la administración y un nuevo proceder, "el respeto por el acto propio impone restricciones a las autoridades, que normalmente no les serían oponibles debido a la legalidad del acto que pretenden acometer, [porque la conducta previa] […] infunde en los administrados expectativas de continuidad y, también, una razonable convicción de legalidad de las actuaciones que ha provocado o consentido la Administración."97

1. En consecuencia, la Sala concluye que con estas omisiones se transgredió la garantía del derecho al debido proceso administrativo de la señora Cañavera Lorente y, en consecuencia, también se puso en riesgo su derecho al mínimo vital y el de su núcleo familiar, pues la REECM dejó en firme una sanción económica sin que esta tuviese la oportunidad de controvertirla en debida forma durante el trámite administrativo y, pese a crear una situación jurídica concreta en favor de la actora al ordenar notificarle personalmente de la sanción impuesta, omitió hacerlo en debida forma.

1. Resulta llamativo para la Sala que no hubiese sido posible contactar a la actora para

efectos de su vinculación al proceso administrativo sancionatorio ni para notificarle personalmente el acto administrativo por el cual se le impuso la multa, pero que, una vez en firme la sanción y hecho el acuerdo con CISA, esta última sí pudiera contactarla y proceder con el cobro de la obligación.

1. Un asunto adicional merece la atención de la Sala frente a las actuaciones desplegadas en el trámite de tutela por parte de la RNEC y la REECM. Tanto la entidad como su dependencia afirmaron no haber conocido sobre la situación de analfabetismo y desplazamiento forzado de la señora Cañavera Llorente sino hasta la comunicación del Auto del 16 de diciembre de 2022, a través del cual el magistrado sustanciador insistió en la práctica de pruebas y requirió a la REECM para que diera respuesta al Auto de Pruebas del 27 de octubre de 2022 y a la RNEC para que hiciera cumplir esa orden. Con todo, pese a que la RNEC solicitó el 26 de enero de 2023 un plazo de cinco (5) días para la REECM citara a la actora y, en caso de que esta acreditara su condición de desplazamiento forzado y analfabetismo, exonerarla de la sanción impuesta,98 no adoptó determinación alguna sobre su caso.

1. De lo anterior se sigue que la RNEC, representada en el trámite administrativo por la REECM, además de vulnerar el derecho al debido proceso administrativo y poner en riesgo la garantía del mínimo vital, vulneró también el derecho fundamental a la igualdad de la señora Cañavera Llorente, al estar debidamente acreditado que tanto la entidad como su dependencia conocieron la situación de la actora durante el trámite de tutela, pero omitieron adoptar una determinación al respecto que valorara su condición de madre cabeza de familia, desplazada por la violencia y mujer analfabeta, con el propósito de restablecer sus derechos fundamentales. Esto, además, si se tiene en cuenta que el proceso de cobro coactivo adelantado por CISA actualmente continúa su curso y ello prolonga la amenaza a la garantía de su mínimo vital ante la posibilidad de que esa entidad adopte medidas cautelares sobre los bienes de la actora y particularmente sobre su salario, que constituye la fuente de sostenimiento económico de su núcleo familiar.

1. De esta manera, cuando la RNEC no tiene en cuenta la condición de analfabetismo de una ciudadana para relevarla de la designación realizada como jurado de votación vulnera su derecho a la igualdad, en tanto perpetúa esa situación de exclusión y profundiza las consecuencias de su vulnerabilidad como madre cabeza de familia y desplazada por la violencia, al imponerle una carga desproporcionada frente a sus capacidades.

1. Dicho de otro modo, la efectiva garantía de un trato materialmente igualitario dependerá de que la entidad constate, de manera razonable, la aptitud de las personas designadas como jurados de votación y, en caso de que algún ciudadano acredite no contar con dicha aptitud, valore prontamente su eventual incidencia en el ejercicio de la función de jurado electoral. Lo anterior, para determinar si debe relevarlo de esa asignación o levantar la sanción impuesta por su incumplimiento, en caso de que tenga conocimiento de ello con posterioridad a la imposición de una sanción.

1. Así las cosas, como remedio judicial para corregir vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad de la actora, así como para conjurar la amenaza a su derecho al mínimo vital, la Sala revocará la Sentencia dictada el 20 de mayo de 2022 por la Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, que confirmó la Sentencia proferida el 19 de abril de 2022 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, que había declarado improcedente el amparo solicitado. En su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, igualdad y mínimo vital invocados, mediante apoderado, por la señora Saida Patricia Cañavera Llorente.

1. Como consecuencia de lo anterior, se dejarán sin efecto parcialmente: (i) la Resolución N°032 del 14 de septiembre de 2016, mediante la cual la REECM nombró a la actora como jurado para apoyar el proceso de votación plebiscitario sobre el Acuerdo Final para la Paz, celebrado el 2 de octubre de 2016; y (ii) la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, mediante la cual la REECM sancionó a la actora por no asistir a la citada jornada electoral. En

todo caso, resulta necesario precisar que la cesación parcial de los efectos de los citados actos administrativos únicamente se circunscribe la situación jurídica de la señora Saida Patricia Cañavera Llorente y no afectará la situación de los demás ciudadanos incluidos en ellos.

1. Finalmente, aunque la actora también señala a CISA como responsable de la vulneración de sus derechos fundamentales, debido a las gestiones de cobranza adelantadas en su contra, la Sala encuentra que la actuación desplegada por esta entidad se limitó a ejercer sus funciones de cobro coactivo ante una crédito que fue comprado a la RNEC, entidad que impuso la multa a la señora Cañavera Llorente. Por tanto, no se advierte la necesidad de impartirle alguna orden en concreto, teniendo en cuenta además que, aunque envió constantes mensajes de texto a la actora cobrando la obligación e invitándole a suscribir acuerdos de pago, lo hizo de manera respetuosa, así como en días y horarios adecuados para ello.99

1. Sin embargo, no está de más precisarle a CISA que, en razón de la pérdida parcial de efectos jurídicos de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, mediante la cual la REECM sancionó a la actora por no asistir a la citada jornada electoral, esa entidad tampoco podrá continuar con el proceso de cobro coactivo que venía adelantando en contra de la señora Cañavera Llorente. Lo anterior, en la medida en que el remedio judicial que adoptará la Sala implica la pérdida de ejecutoriedad de dicho acto administrativo sancionatorio en los términos previstos en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

G. Síntesis

1. En esta ocasión, correspondió a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional conocer un expediente de tutela en el cual se solicitó la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, mínimo vital y debido proceso administrativo de una

mujer analfabeta, desplazada por la violencia y madre cabeza de familia, a quien la REECM designó como jurado de votación y posteriormente sancionó por no acudir a cumplir dicha función.

1. De manera preliminar, la Sala concluyó que la tutela satisfacía el requisito de subsidiariedad porque si bien el amparo no es procedente por regla general para controvertir actos administrativos, la actora no se encontraba en la capacidad de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial en igualdad de condiciones que cualquier ciudadano y por ello el mecanismo ordinario no era idóneo ni eficaz en su caso, no solo por su condición sociocultural y de víctima del conflicto armado, sino también por su precaria situación económica, pues aunque devengaba un salario mínimo por sus labores como empleada doméstica, es madre cabeza de familia y tiene a su cargo el sostenimiento de sus tres hijos menores de edad.

1. Luego de referirse a las obligaciones legales de la RNEC de cara a la designación de los jurados de votación y la notificación de los actos administrativos derivados de esa función, así como de reiterar la jurisprudencia en relación con la garantía del derecho fundamental a la igualdad de los sujetos de especial protección constitucional y las obligaciones que de allí se derivan para las autoridades, la Sala encontró que la RNEC, representada por la REECM, desconoció los derechos fundamentales de la actora al debido proceso administrativo e igualdad, con lo cual, además, puso en riesgo su derecho al mínimo vital y el de su núcleo familiar.

1. Lo anterior, por tres razones. En primer lugar, por no verificar, previo a su designación como jurado de votación, si la información aportada por un partido político en la cual se indicaba que ella ostentaba el grado de bachiller era verídica. En segundo lugar, aunque la Sala advirtió que la notificación de la resolución que la designó como jurado de votación mediante la divulgación del listado de seleccionados en un lugar público no vulnera el debido proceso, como tampoco lo hace la notificación por aviso de la resolución que la sancionó por

no concurrir a ese deber, constató que la REECM omitió vincular a la actora al procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en su contra y, pese a ordenar la notificación personal del acto administrativo a través del cual le impuso la sanción de multa, ésta no pudo surtirse en debida forma porque la entidad no verificó que los datos de notificación de la ciudadana hubiesen sido entregados de forma completa por el partido político que la postuló. En tercer lugar, porque tanto la RNEC como la REECM conocieron la situación de la actora durante el trámite de tutela, pero omitieron adoptar una determinación al respecto que valorara de forma oportuna su condición de madre cabeza de familia, desplazada por la violencia y mujer analfabeta con el propósito de restablecer sus derechos fundamentales.

1. Por lo anterior, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional decidió revocar las sentencias de instancia que habían declarado improcedente el amparo y, en su lugar, conceder la protección de los derechos fundamentales de la accionante a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso administrativo. En consecuencia, dejó sin efectos parcialmente las resoluciones mediante las cuales la REECM la nombró jurado de votación y la sancionó por no asistir a la jornada electoral donde debía cumplir esa función. Finalmente, la Sala precisó que la orden de cesación parcial de los efectos de esos actos administrativos implica la pérdida de ejecutoriedad de la sanción impuesta, en los términos del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, por lo cual CISA no podrá continuar con el proceso de cobro coactivo que adelantaba en contra de la actora. Sin embargo, destacó que tal determinación únicamente se refiere a la situación jurídica de la actora y no afecta a los demás ciudadanos incluidos en dichos actos administrativos.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos en el expediente de la referencia, ordenada mediante el Auto del 30 de noviembre de 2022.

SEGUNDO.- REVOCAR la Sentencia dictada el 20 de mayo de 2022 por la Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, que confirmó la Sentencia proferida el 19 de abril de 2022 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, que había declarado improcedente el amparo solicitado por la actora. En su lugar, CONCEDER EL AMPARO de los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso administrativo invocados, mediante apoderado, por la señora Saida Patricia Cañavera Llorente.

TERCERO.- DEJAR SIN EFECTO PARCIALMENTE la Resolución N°032 del 14 de septiembre de 2016, mediante la cual la Registraduría Especial del Estado Civil de Montería nombró a la actora como jurado para apoyar el proceso de votación plebiscitario sobre el Acuerdo Final para la Paz, celebrado el 2 de octubre de 2016. Igualmente, DEJAR SIN EFECTO PARCIALMENTE la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, mediante la cual la Registraduría Especial del Estado Civil de Montería sancionó a la actora por no asistir a la citada jornada electoral. La cesación de los efectos de los citados actos administrativos únicamente se circunscribe la situación jurídica de la señora Saida Patricia Cañavera Llorente.

CUARTO.- Por Secretaría General, COMUNICAR a la Central de Inversiones S.A. – CISA que, en razón de la pérdida parcial de ejecutoriedad de la Resolución N°139 del 14 de julio de 2017, mediante la cual la Registraduría Especial del Estado Civil de Montería sancionó a la actora por no asistir a la citada jornada electoral, esa entidad tampoco podrá continuar con el

proceso de cobro coactivo que venía adelantando en contra de la señora Saida Patricia Cañavera Llorente.

QUINTO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Constancia de inscripción de la actora en el Registro Único de Víctimas, presentado por su apoderado el 29 de abril de 2022. Expediente Digital "03AportaDocumentosLaDemandante", p. 3.

2 Cfr. Escrito de respuesta al auto de pruebas presentado por el apoderado de la señora Cañavera Llorente el 9 de noviembre de 2022, Expediente Digital "Respuesta oficio N –OPTB 259_22. Corte Constitucional", p. 1.

3 Cfr. Registros civiles de nacimiento de los menores, presentados por el apoderado de la actora el 29 de abril de 2022. Expediente Digital "03AportaDocumentosLaDemandante", p. 4 a 6.

4 Cfr. Escrito de tutela presentado por el apoderado de la señora Cañavera Llorente el 31 de marzo de 2022, Expediente Digital "01 Tutela", p. 2 y escrito de respuesta al auto de pruebas

presentado por el apoderado de la señora Cañavera Llorente el 9 de noviembre de 2022, Expediente Digital “Respuesta oficio N –OPTB 259_22. Corte Constitucional”, p. 6 a 11.

5 Cfr. Escrito de tutela presentado por el apoderado de la señora Cañavera Llorente el 31 de marzo de 2022, Expediente Digital “01 Tutela”, p. 2.

6 Expediente digital, “1. Resolución No. 32 del 14 de septiembre de 2016”.

7 Expediente digital, “5. Acta de fijación y constancia de desfijación”.

8 Expediente digital, “2. Resolución sanción No. 139 de 14 de julio de 2017”.

9 Expediente digital, “2. Resolución sanción No. 139 de 14 de julio de 2017”, p.15.

10 Expediente digital, “3. Oficio de citación para notificar y guía Interrrapidisimo No. 86129985”, p.1.

11 Expediente digital, “3. Oficio de citación para notificar y guía Interrrapidisimo No. 86129985”, p.2.

12 Expediente digital, “6. PLEBISCITO – Correo Devuelto Thomas – Citaciones – WEB”, fila 82.

13 Expediente digital, “4. Notificación por aviso – PLEBISCITO”.

14 Cfr. Escrito de tutela presentado por el apoderado de la señora Cañavera Llorente el 31 de marzo de 2022, Expediente Digital “01 Tutela”, p. 48 y 61.

15 Ibidem, p. 10.

16 Ibidem, p. 14.

17 Ídem.

18 Cfr. Escrito de tutela presentado por el apoderado de la señora Cañavera Llorente el 31 de marzo de 2022, Expediente Digital “01 Tutela”, p. 1.

19 Expediente digital, “02 Admite tutela”.

20 Expediente digital, “02 Admite tutela”.01 Respuesta”, p. 1.

21 Expediente digital, “01 Respuesta”, p. 5 y 6.

23 Ídem.

24 Expediente digital, “02.1 Constancia notificación admisión” .

25 Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, sentencia de tutela del 19 de abril de 2022. Expediente digital, “04 Sentencia tutela”, p. 3.

26 Expediente digital, “05 Impugnación”.

27 Expediente digital, “03AportaDocumentosLaDemandante”.

28 Expediente digital, “05 Impugnación”, p. 4.

29 Expediente digital, “05 Impugnación”, p. 5.

30 Expediente digital, “05 Impugnación”, p. 6.

31 Expediente digital, “05 Impugnación”, p. 8.

32 Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín, sentencia del 20 de mayo de 2022, Expediente digital, “04ConfirmaSentencia”. p.4.

33 Ídem.

34 La notificación se surtió por estado del 2 de septiembre de 2022.

35 Expediente digital, “RTA SOLICITUD AUTO PRUEBAS”, p. 2.

36 De acuerdo con lo informado por CISA, la citación para la notificación personal del mandamiento de pago fue remitida a la Calle 32A # 8-24 de Sincelejo, Sucre; con la Guía No. MN187314039CO la cual fue devuelta.

37 Expediente digital, “RTA SOLICITUD AUTO PRUEBAS”, p. 2.

38 Expediente digital, “Respuesta oficio N –OPTB 259_22. Corte Constitucional”, p. 1.

39 Expediente digital, “Respuesta oficio N –OPTB 259_22. Corte Constitucional”, p. 2.

40 Expediente digital, “Respuesta oficio N –OPTB 259_22. Corte Constitucional”, p. 2.

41 Expediente digital, “Respuesta oficio N –OPTB 259_22. Corte Constitucional”, p. 4.

42 Expediente digital, “Respuesta oficio N –OPTB 259_22. Corte Constitucional”, p. 4 y 5.

43 Expediente digital, “CONTESTACION AT SAIDA CAÑAVERA”, p. 2.

44 Ídem.

45 Expediente digital, “CONTESTACION AT SAIDA CAÑAVERA”, p. 5.

46 Expediente digital, “AT (Expediente T-8.839.578) SAIDA PATRICIA CAÑAVERA LLORENTE 00150 2023 Req. previo”, p. 6.

47 Ídem.

48 Expediente digital, “AT (Expediente T-8.839.578) SAIDA PATRICIA CAÑAVERA LLORENTE 00150 2023 Req. previo”, p. 7.

49 Ídem.

50 Este informe de pruebas fue puesto en conocimiento del despacho ponente mediante correo electrónico del 20 de febrero de 2023.

51 Cfr. Corte Constitucional, entre otras Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018, T-455 de 2019 y SU-326 de 2022.

52 Cfr. Decreto 2591 de 1991, artículo 46.

53 Cfr. Escrito de tutela presentado por el apoderado de la señora Cañavera Llorente el 31 de marzo de 2022, Expediente Digital “01 Tutela”, p. 77 y 78.

54 Corte Constitucional, Sentencias T-278 de 2018 y SU-214 de 2022.

55 Corte Constitucional, Sentencias C-543 de 1992 y SU-499 de 2016.

56 Cfr. Escrito de tutela presentado por el apoderado de la señora Cañavera Llorente el 31 de marzo de 2022, Expediente Digital “01 Tutela”, p. 14.

57 Expediente Digital “00 ACTA 12922 JDO 04 CCTO SAIDA PATRICIA CAÑAVERA LLORENTE”, p. 1.

58 Cfr. Decreto Ley 2591 de 1991, artículo 6.1.

59 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-286 de 2019.

60 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-662 de 2013, T-527 de 2015, T-286 de 2019 y T-001 de 2021, entre otras.

61 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-095 de 2018.

63 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-662 de 2013 y T-527 de 2015.

64 De acuerdo con el estudio de análisis sobre tiempos procesales realizado por el Consejo Superior de la Judicatura y la Corporación Excelencia a la Justicia, para el año 2016, en promedio un proceso contencioso administrativo tomó 354 días en primera instancia y 268 días en segunda instancia. Cfr. https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0

65 Expediente digital, “RTA SOLICITUD AUTO PRUEBAS”, p. 2.

66 Expediente digital, “RTA SOLICITUD AUTO PRUEBAS”, p. 2.

67 En la Sentencia SU-995 de 1999, la Corte señaló que el derecho al mínimo vital ha sido definido como “la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad

humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional.”

68 Constitución Política, artículo 120: “La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.”

69 Constitución Política, artículo 266: “El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección. // Ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga. // La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.”

70 Cfr. Decreto – Ley 2241 de 1986, artículo 48, numeral 3°. En contraste, de acuerdo con los artículo 40 y 41 ejusdem, para el “Distrito Especial de Bogotá” habrá dos registradores distritales, quienes cumplen funciones similares a las asignadas a los registradores municipales.

71 Cfr. Decreto – Ley 2241 de 1986, artículos 32 y 33, numeral 8°.

72 Cfr. Decreto – Ley 2241 de 1986, artículo 105.

73 Cfr. Decreto – Ley 2241 de 1986, artículo 108.

74 Cfr. Decreto – Ley 2241 de 1986, artículo 107.

75 Cfr. Decreto – Ley 2241 de 1986, artículo 109.

76 Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 47.

77 Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 47.

78 Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 48.

79 Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 49.

80 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-818 de 2010 y C-250 de 2012, reiterada en C-084 de 2020.

81 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-295 de 2021. “El mandato de trato paritario y la consecuente prohibición de la discriminación están contenidos en los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH); y en los artículos 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP)”.

82 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-210 de 2021.

83 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-862 de 2008, C-015 de 2014 y C-135 de 2018.

84 Constitución Política, artículo 13.

85 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2010; reiterada, entre otras, en las Sentencias C-250 de 2012, C-743 de 2015 y C-135 de 2018.

86 Ídem.

87 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2019.

88 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-239 de 2019 y C-295 de 2021.

89 Expediente digital, “CONTESTACION AT SAIDA CAÑAVERA”, p. 2.

90 Expediente digital, “CONTESTACION AT SAIDA CAÑAVERA”, p. 4.

92 Sobre el alcance y aplicación de las causales de exoneración de las sanciones que el Código Electoral prevé para las personas que no concurran a desempeñar las funciones de jurado de votación o las abandonen, en la sentencia T-615 de 2017 la Sala Cuarta de

Revisión sostuvo que la Registraduría “tiene el deber de hacer una aplicación de las mismas conforme a la Constitución, atendiendo las circunstancias particulares de cada caso, a efectos de atender otras circunstancias no previstas por la norma -que es anterior a la Constitución de 1991-, y que podrían plantear problemas de colisión con otros derechos o corresponder a hechos que hacen imposible el cumplimiento del mencionado deber.”.

93 Cfr. Ley 1437 de 2011, artículo 47.

94 Cfr. Ley 1437 de 2011, artículos 47 y 48.

95 Cfr. Expediente Digital “PLEBISCITO – Correo Devuelto Thomas – Citaciones – WEB”, fila 82 y “7. Copia de Jurados a Sancionar – Plebiscito DEFINITIVO (002)”, fila 82.

96 Consejo de Estado – Sala Contenciosa Administrativa – Sección Tercera, Sentencia No.41001-23-31-000-1999-00637-01 del 12 de Noviembre de 2014.

97 Corte Constitucional, Sentencia SU-067 de 2022.

98 Expediente digital, “AT (Expediente T-8.839.578) SAIDA PATRICIA CAÑAVERA LLORENTE 00150 2023 Req. previo”, p. 7.

99 Expediente digital, “Respuesta oficio N –OPTB 259_22. Corte Constitucional”, p. 15 y 16.