TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-300/24

ACCIÓN DE TUTELA-Improcedencia por falta de legitimación por activa/DERECHOS POLITICOS-Titularidad

(…) si lo que se pretende es cuestionar la negativa a inscribir al (político) como candidato, la legitimidad por activa para hacerlo corresponde a él mismo, o incluso al representante legal del partido político… pero no a cualquier otra persona, que simplemente manifiesta ser simpatizante de dicho partido, como lo indicaron los accionantes en este caso.

ACUMULACION DE ACCIONES DE TUTELA MASIVAS-Reglas

COADYUVANCIA EN ACCION DE TUTELA-Reglas

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Quinta de Revisión-

SENTENCIA T-300 DE 2024

Expediente: T-9.953.076

Asunto: Acciones de tutela instauradas por Javier José Yepes Conde y otros, en contra de la Registraduría Especial del Estado Civil de Santa Marta

Magistrado ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la sentencia del 23 de noviembre de 2023, proferida por la Sala

Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, que revocó el fallo de primera instancia, emitido el 23 de octubre de 2023, por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, que tuteló el derecho a la participación política del señor Javier José Yepes Conde. En su lugar, el ad quem declaró la improcedencia de la acción de tutela por el incumplimiento de la legitimación en la causa por activa.

Síntesis de la decisión

En la presente oportunidad, la Corte revisó varias acciones de tutela en las que los actores solicitan la protección de su derecho político a elegir, que consideran vulnerado por la Registraduría Especial del Estado Civil de Santa Marta, en adelante RSM, al negar la inscripción del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta en las recientes elecciones.

En primer lugar, la Sala estudió como cuestión previa lo relativo a diversas acciones de tutela cuya causa, objeto y accionadas eran iguales a las que ahora se examinan, las cuales fueron repartidas a la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Superior de Santa Marta. En este contexto, destacó que la argumentación del Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta para negarse a enviar los expedientes a él repartidos a dicha autoridad judicial, estuvo fundada en supuestos fácticos inexistentes. En vista de esta circunstancia, la Sala decidió compulsar copias de la actuación a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Magdalena, para lo de su competencia. Del mismo modo, ordenó al Consejo Superior de la Judicatura que instruyera a las oficinas de reparto sobre el manejo de tutelas masivas, a través de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla.

En segundo lugar, la Sala analizó la procedencia de las acciones de tutela. En esta tarea, la Sala no encontró acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa. En cuanto a la legitimidad en la causa por activa, la Sala puso de presente que las acciones de tutela no fueron presentadas por la persona a quien se negó su inscripción, sino por terceros.

En tercer lugar, en vista de las anteriores circunstancias, la Sala confirmó la sentencia del ad quem, que revocó el amparo dado por el a quo y, en su lugar, declaró la improcedencia de las acciones de tutela.

I. I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

1. 1. La ciudadana Carmen Patricia Caicedo Omar se inscribió como candidata a la Alcaldía de la ciudad de Santa Marta, con el aval del partido político Fuerza Ciudadana.

2. Mediante Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023, el Consejo Nacional Electoral, en adelante CNE, revocó la inscripción de la candidatura de Carmen Patricia Caicedo Omar. La decisión fue notificada en estrados el 29 de septiembre de 2023. Contra esta decisión se interpuso el recurso de reposición, “con solicitud de aclaración del acto administrativo.”

3. Ese mismo día, el señor Javier José Yepes Conde, “simpatizante y activo participante” del partido Fuerza Ciudadana en la ciudad de Santa Marta, acompañó al ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza para inscribirlo como candidato de dicho movimiento a la Alcaldía de Santa Marta. Sin embargo, la RSM negó la solicitud de inscripción, porque la referida resolución del CNE no estaba ejecutoriada.

4. En la misma fecha, la directora de Gestión Electoral de la RSM expidió el memorando No.0027, mediante el cual señaló que, con ocasión de la revocatoria de inscripción de candidatos por causas constitucionales o legales, o cuando existiera una inhabilidad sobreviniente o advertida después de la inscripción, se podrían modificar las inscripciones hasta el 29 de septiembre de 2023 a las 6:00 p.m., de conformidad con lo previsto en el artículo 88 del Código Electoral. De otra parte, dicha funcionaria indicó que, debido a las dificultades que había tenido el CNE para emitir las certificaciones de ejecutoria de las decisiones, “el funcionario electoral competente procederá a efectuar las modificaciones a que haya a (sic) lugar, cuando la agrupación política aporte certificación o documento que haga constar que no ha interpuesto recursos contra el acto del Consejo Nacional Electoral y ordena o permite la modificación.”

Trámite procesal

5. La acción de tutela. El señor Javier José Yepes Conde presentó acción de tutela en contra de la RSM y el CNE, por considerar que dichas entidades vulneraron su derecho fundamental a la participación política, al negar la inscripción como candidato a la Alcaldía de Santa Marta del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza, por el partido político Fuerza Ciudadana.

6. A juicio del actor, el actuar de la RSM fue dilatorio. A su juicio, si bien la decisión del CNE no estaba ejecutoriada, en el recurso de reposición no se cuestionaba la decisión de revocar la inscripción de la candidata Carmen Patricia Caicedo Omar, sino que se solicitaba una aclaración de dicho acto administrativo. Ante estas circunstancias considera que ha debido realizarse la inscripción solicitada y, en lugar de ello, lo que se hizo fue cerrar las instalaciones de la RSM, sin atender de manera célere la referida solicitud.

7. A estas conductas el actor atribuye la violación de sus derechos fundamentales, en particular, el derecho a participar efectivamente en el proceso electoral apoyando al candidato de su preferencia, de manera acorde con sus convicciones políticas. De otra parte, señaló que la actuación de la RSM, que no valoró de manera adecuada la solicitud hecha ante ella, no tiene un trámite previsto para su control en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA. En consecuencia, pidió el amparo de su derecho a la participación política y que se ordenase la inscripción como candidato del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza.

8. La admisión de la tutela. El asunto fue enviado por la oficina de reparto al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, que admitió la demanda de tutela por medio de auto del 9 de octubre de 2023. En esta providencia, el juzgado vinculó al proceso a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al partido político Fuerza Ciudadana, al Observatorio Anticorrupción del Magdalena y al CNE. De otra parte, en dicho proveído el juzgado otorgó a la accionada y a las vinculadas el término de 24 horas, para que ejercieran su derecho de defensa y se pronunciaran sobre la tutela. Por último, en este auto solicitó al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta que informara si ante él cursaba alguna acción de tutela que involucrara a las mismas partes o contuviera los mismos hechos y/o pretensiones.

9. La solicitud de una medida cautelar. El actor, mediante memorial, solicitó al juzgado decretar como medida cautelar en el proceso, que ordenara a la RSM inscribir, de inmediato, al ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta por el partido Fuerza Ciudadana en las elecciones de octubre de 2023. Para fundar su solicitud, argumentó que ello resultaba urgente y prioritario, pues de no tomarse una decisión urgente al respecto, ese partido quedaría sin candidato en las elecciones, lo que le acarrearía al actor un perjuicio irremediable.

10. La intervención del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza. El 9 de octubre de 2023, el ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza manifestó que coadyuva la acción de tutela sub examine. A su juicio, la accionada desconoció el derecho fundamental a participar en política. Además, puso de presente que, según la jurisprudencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, los actos relativos a la inscripción de candidaturas no pueden someterse a control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por tratarse de actos previos o intermedios, que no tienen el carácter de definitivos, como sí lo tiene el acto que declara la elección de un candidato. En vista de esta circunstancia, concluye que el acto que niega la inscripción de un candidato no puede someterse a control judicial. Por esta razón, considera que no hay un medio ordinario para proteger los derechos fundamentales y, en estas condiciones, procede la acción de tutela.

11. De otra parte, destaca que esta Corporación ha determinado que "es conveniente y razonable que las agrupaciones políticas legitimadas, puedan modificar la inscripción de listas y candidatos para corporaciones y cargos en elección popular, siempre que observen unos criterios básicos, esto es, que el cambo (sic) se produzca en un término y 'se preserve el derecho a la titularidad, en el sentido que sea la misma organización política que presentó la lista que la modifique.'" No obstante, la Ley 1475 de 2011 no estableció un procedimiento a cargo del CNE para decidir sobre las solicitudes de revocatoria de inscripción, ni mucho menos para resolver sobre la inscripción de un nuevo candidato cuando opera la revocatoria.

12. Al referirse al caso sub examine, destaca que, de manera "atípica", quienes solicitaron la revocatoria de la inscripción de la candidatura de la ciudadana Carmen Patricia Caicedo Omar, a pesar de haber logrado un resultado favorable a sus pretensiones, interpusieron un recurso de reposición que a la fecha no había sido resuelto por el CNE. A su juicio, el que el CNE se hubiere demorado en decidir, hasta el último día en el que se podía modificar la inscripción de los candidatos, conlleva una violación de los principios de igualdad, imparcialidad y de participación, "pues a quienes les fue resuelta la solicitud con antelación y el CNE resolvió oportunamente los recursos de reposición interpuestos, pudieron ejercer el derecho de postulación para inscribir nuevos candidatos para el certamen electoral del próximo 29 de octubre de 2023." En concreto, consideró que la RSM había incurrido en un exceso ritual manifiesto.

13. La decisión del juzgado de admitir la coadyuvancia y dictar la medida cautelar solicitada.

Por medio de auto del 9 de octubre de 2023, el juzgado admitió la coadyuvancia, por considerar que el ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza tenía un interés legítimo y directo en el resultado del proceso de tutela, en la medida en que en ella se solicitaba su inscripción como candidato a la Alcaldía de Santa Marta. En cuanto a la medida cautelar solicitada, luego de aludir al artículo 7° del Decreto 2591 de 1991 y, en particular, a los requisitos para dictar una medida cautelar, señaló, en primer lugar, que el derecho a la participación política tiene una amplia dimensión en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual ilustró con la sentencia en el caso Petro Urrego v. Colombia, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH, ordenó a la República de Colombia adecuar su ordenamiento interno para salvaguardar el derecho a la participación política.

14. En segundo lugar, destacó que el CNE había reconocido que no había un procedimiento especial que regulara el trámite de revocatoria de inscripción, por lo cual debía aplicarse lo previsto en el CPACA, y esta norma no contemplaba de manera adecuada las peculiaridades que surgían en el contexto del calendario y la contienda electoral.

15. En tercer lugar, la decisión de la RSM parece desproporcionada, pues ya existía una decisión del CNE, la cual, si bien había sido recurrida, el recurso sólo tenía fines aclaratorios. Por lo tanto, a juicio del juzgado, la RSM ha debido considerar la CADH y las decisiones de la CIDH en relación con el derecho a la participación política y tratar a todas las expresiones políticas en igualdad de condiciones, sin interferencias indebidas del Estado.

16. En cuarto lugar, el no inscribir al candidato del partido político Fuerza Ciudadana limitaba su derecho a intervenir en el debate electoral, anulando de facto su participación. De este modo, si no se adoptaban medidas inmediatas, el candidato de este partido no tendría la oportunidad de presentar su proyecto de gobierno en igualdad de condiciones.

17. En vista de las anteriores circunstancias, el juzgado concluyó que, de no dictarse la medida cautelar solicitada, los efectos de la sentencia serían inocuos, pues ya se habría producido el perjuicio, que era inminente. En consecuencia, se dictó la medida cautelar y, por tanto, se ordenó a la RSM que, en el término de 12 horas y de manera provisional, mientras se dictaba la sentencia, se garantizara la participación y el derecho de oportunidad del partido político Fuerza Ciudadana y de su candidato en las elecciones del 29 de octubre de 2023 para el cargo de Alcalde Distrital de Santa Marta.

18. Denuncia en contra del juez Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta. El 10 de octubre de 2023, el abogado Hernando Zabaleta Echeverry presentó denuncia en contra del juez Cuarto Penal del Circuito de Santa Marta por la posible comisión de los delitos de fraude procesal y prevaricato por acción. Lo anterior, en tanto "sin tener competencia para avocar el conocimiento de una tutela en contra de una entidad del orden nacional como la Registraduría, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 333 de 2021, sin integrar al contradictorio al Consejo Nacional Electoral, sin notificar a las partes que lograron la revocatoria de Carmen Patricia Caicedo y sabiendo que hay 70 acciones de tutela idénticas repartidas ante el Tribunal Superior del Magdalena -Sala Laboral, procedió de manera burda y grosera, desconociendo todo el ordenamiento jurídico a dictar una medida cautelar ordenándole a la Registraduría, inscribir al candidato Jorge Agudelo Apreza (…)."

19. Solicitudes de remisión del expediente a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta. Los ciudadanos Hiran David Ramírez Monroy, Ariel Alberto Quiroga Vides y Miguel Martínez Olano solicitaron al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta remitir el expediente a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad. Esto, en la medida en que, a su juicio, se presentaba el fenómeno de "tutela masiva", debido a que dicha Sala había conocido primero de otras acciones por los mismos hechos y en contra de la misma accionada.

20. La respuesta del CNE. El CNE arguye que la Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023 fue emitida en derecho y con base en las facultades dadas por la Constitución y la ley, específicamente las otorgadas en el artículo 265 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009. Señala que, dentro del proceso de revocatoria, se citó a audiencia el 12 de octubre de 2023 para la "adopción de decisión e interposición de recurso" respecto de los procedimientos de revocatoria de inscripción de candidaturas. En ese sentido, la Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023 aún no se encontraba en firme, en tanto no se habían resuelto los recursos presentados. Por otra parte, destaca que el actor no tiene legitimidad por activa, en tanto no tiene un poder especial otorgado por la candidata a la cual se le revocó la inscripción de su candidatura, ni obra como su agente oficiosa. Por último, tampoco se está ante un inminente perjuicio irremediable, pues el CNE no podía desconocer o desestimar los recursos interpuestos en contra de su resolución. En cuanto a esto, destaca que la tutela no puede tenerse como una "instancia adicional para

suplir otra.” Por ello, considera que la acción de tutela es improcedente.

21. La respuesta de la RSM. La RSM pone de presente que, en su momento, consultó al CNE sobre la firmeza de la Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023. En su respuesta, el CNE dijo que esa resolución no estaba en firme, porque había sido recurrida. Con fundamento en ello, manifiesta que negó la inscripción del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza. A juicio de la RSM su obrar se apegó de manera estricta a derecho y, en particular, a sus competencias constitucionales y legales. Por ello, solicita negar el amparo.

22. La respuesta de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta. El 10 de octubre de 2023, esta autoridad judicial informó que en su despacho no se encontraba ninguna acción de tutela interpuesta por el señor Javier José Yepes Conde en contra de la RSM.

23. El escrito del señor Jesús María Henríquez. Este señor remitió un escrito por medio del cual solicita que se declare la improcedencia de la acción de tutela, porque considera que se trata de un recurso “corrupto” que fue admitido “fraudulentamente.”

24. La decisión del juzgado sobre acumulación de expedientes, traslado de la medida cautelar, incidentes de nulidad y otras solicitudes. Mediante decisiones del 11, 13 y 20 de octubre de 2023, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta decidió (i) acumular los expedientes remitidos por otros juzgados del Circuito de Santa Marta, al compartir objeto, causa y sujeto pasivo; (ii) correr traslado a los interesados del informe de cumplimiento de la medida provisional del Registrador Especial de Santa Marta, de los incidentes de nulidad propuestos por los señores Ariel Alberto Quiroga Vides y Miguel Martínez Olano, de las contestaciones allegadas, de los expedientes acumulados y demás solicitudes y/o memoriales que integraban el expediente, y (iii) requerir al partido político Fuerza Ciudadana y a la RSM para que notificaran, comunicaran y publicaran el auto admisorio de la acción de tutela interpuesta por el señor Javier José Yepes Conde.

25. Posteriormente, la autoridad judicial aceptó el desistimiento de los actores que habían adelantado algunas de las acciones de tutela acumuladas, mediante decisiones del 19 de octubre de 2023.

26. Otras solicitudes de remisión del expediente. El 12 de octubre de 2023, el señor César Alejandro Pérez Narváez solicitó remitir el expediente al despacho del Magistrado Carlos

Alberto Quant Arévalo, de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta. Lo anterior, en tanto, afirmó, que dicho despacho ya había conocido de la acción constitucional bajo radicado No.47001220500020230008700.

27. El señor Edilfonso Orozco Barros solicitó la remisión del expediente a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. Lo anterior, en la medida en que aquella Sala, mediante proceso con radicado No. 2023-01058, ya conocía una acción de tutela en la que "el accionante argumentaba vulnerado en la revocatoria de la inscripción como candidata de la señora CAICEDO OMAR y en la negativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil a inscribir un nuevo candidato por ese partido como aspirante a la Alcaldía de Santa Marta. En esta ocasión, se negó la medida provisional solicitada por el actor."

28. La designación de un agente especial de la Procuraduría General de la Nación y el concepto por él rendido. Dadas las "connotaciones del caso y la necesidad de preservar la transparencia del proceso electoral y los derechos de las partes intervinientes", la Procuraduría General de la Nación resolvió designar como agente especial al titular de a la Procuraduría 43 Judicial II para Asuntos Administrativos de Santa Marta, para que interviniera en el proceso de tutela. Del mismo modo, le ordenó al agente rendir informes periódicos sobre el desarrollo de sus funciones y velar por el respeto al ordenamiento jurídico, los derechos y las garantías fundamentales.

29. Mediante memorial del 17 de octubre de 2023, el agente especial de la Procuraduría General de la Nación destacó que, cuando se reúne la triple identidad de objeto, causa y sujeto pasivo, deben aplicarse las reglas de las tutelas masivas, pues con ello se materializa la competencia a prevención del juez con jurisdicción en el lugar de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados o donde se producen sus efectos.

30. En el caso concreto, el agente señaló que el juez Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta no siguió los lineamientos consolidados por la Corte Constitucional, pues exigió identidad en la parte actora. Por el contrario, para el agente, la competencia del asunto recaía en la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, al haber sido el primer juez que conoció de una acción de tutela con el mismo objeto, causa y parte accionada. Esto es, la RSM y el CNE como partes accionadas; la conducta de la RSM de inscribir al candidato por el partido Fuerza Ciudadana a la Alcaldía de Santa Marta como causa; y la pretensión de que

se permitiera inscribir al candidato que había de reemplazar a Patricia Caicedo Omar como objeto de las acciones de tutela.

31. Dado que se satisfacían todas las exigencias previstas en el Decreto 333 de 2021 para que el asunto fuera repartido al Tribunal Superior de Santa Marta, y dado que aquella autoridad judicial asumió el conocimiento de la primera tutela al respecto el 3 de octubre de 2023, el agente adujo que era la que debía conocer de las acciones que se interpusieran con identidad de parte accionada, causa y objeto.

32. En cuanto al fondo del asunto, el agente recordó que, según lo previsto en el artículo 108 de la Constitución, "[t]oda inscripción de candidato incurso en la causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso." Por su parte, el artículo 265, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009, señala que le corresponde al CNE entre otras atribuciones, "[d]ecidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley."

33. Al respecto, indicó que el trámite de la revocatoria de la inscripción de candidatos era un procedimiento administrativo, por lo tanto, debía contar con una regulación especial. Sin embargo, la Ley 1475 de 2011 nada establecía al respecto, excepto en lo relacionado con la posibilidad de modificar la inscripción. Concretamente, "[c]uando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación." Con todo, el hecho de que no se hubiere expedido el procedimiento administrativo especial, no implicaba que el numeral 12 del artículo 265 de la Constitución no tuviera aplicación práctica. Particularmente, al no tener una regulación especial, el trámite de revocatoria de inscripciones se debía surtir a través del procedimiento administrativo general regulado en la parte primera del CPACA, tal como lo hizo el CNE al expedir la Resolución 11966 del 29 de septiembre de 2023.

34. Adicionalmente, el agente destacó que, conforme al artículo 87 del CPACA, "sólo quedarán en firme los actos administrativos, entre otros eventos, cuando contra ellos se han formulado recursos: bien a partir del día siguiente de la publicación, comunicación o

notificación de la decisión sobre el recurso o partir del día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento del recurso.” Por su parte, indicó que el artículo 89 siguiente establece que, salvo disposición en contrario, los actos administrativos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato.

35. En el caso concreto, Germán Sosa Prieto, como agente oficioso de la señora Vanessa Bermúdez, quien había formulado la solicitud de revocatoria de inscripción, interpuso un recurso de reposición en contra de la decisión tomada por el CNE. Por lo tanto, el agente señaló que válidamente tenía legitimación e interés para recurrir. Así, se desprendía de los hechos que la Resolución 11966 del 29 de septiembre de 2023 no había quedado en firme el día de su expedición, en virtud del recurso interpuesto e, incluso, si no se hubieran interpuesto recursos, el acto habría quedado en firme el 2 de octubre de 2023.

36. Por último, resaltó que el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011 establece que la modificación de la inscripción en el caso de la revocatoria decretada por el CNE sólo puede hacerse hasta un mes antes de la elección. De este modo, los problemas derivados de la revocatoria de la inscripción de la ciudadana Patricia Caicedo Omar y las dificultades que afrontaba ahora Jorge Luis Agudelo Apreza no eran atribuibles al CNE, sino exclusivamente al partido Fuerza Ciudadana, el cual no habría efectuado una adecuada selección de su candidato a la Alcaldía de Santa Marta. EL CNE, expresó el agente, se limitó a ejercer sus funciones constitucionales y legales. Por lo expuesto, no podía sostenerse que el CNE o la RSM hubiesen vulnerado los derechos fundamentales del actor o del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza.

37. La Solicitud de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. El 17 de octubre de 2023, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá solicitó al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta copia (i) de la demanda de tutela instaurada por Javier José Yepes Conde; y (ii) del acta de reparto de la acción de tutela radicada bajo el número 47001310500420230028O. Al día siguiente, el juzgado remitió los documentos.

38. El auto que niega los incidentes de nulidad. Mediante Auto del 20 de octubre de 2023, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta se pronunció sobre las diversas solicitudes de incompetencia y nulidad presentadas por los intervinientes en el proceso de la referencia.

39. En primer lugar, advirtió que la aplicación o interpretación de las reglas de reparto no autorizaban al juez de tutela a declararse incompetente, ni mucho menos a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. En lugar de ello, el juez debía tramitar la acción o decidir la impugnación, como lo había indicado la Corte Constitucional en el Auto 212 de 2021.

40. De otro lado, recordó que, según los Autos 211, 212 y 224 de 2020, entre otros, la triple identidad en el reparto de acciones de tutela masiva consiste en (i) la uniformidad en sus pretensiones; (ii) mismos hechos o presupuestos fácticos, entendidos desde una perspectiva amplia, es decir, las razones que se invocan para sustentar la solicitud de protección; e (iii) identidad en el sujeto pasivo.

41. Al trasladar estas condiciones al caso concreto, el juez adujo que el actor había dirigido su acción de tutela en contra del Registrador Delegado del Magdalena, con independencia de las entidades que la autoridad judicial decidió vincular con posterioridad. Además, aclaró que sus pretensiones no estaban relacionadas con la revocatoria de la inscripción de Carmen Patricia Caicedo o las razones de dicha revocatoria. Por el contrario, buscaba proteger su derecho fundamental a la participación política, es decir, el escrito de tutela alegaba una presunta pérdida de oportunidad electoral. Así las cosas, el juez concluyó que no existía identidad de sujeto pasivo ni de objeto.

42. Por ende, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta resolvió negar las solicitudes de nulidades e incompetencia, y difundir a todos los medios de comunicación locales y a la comunidad en general la explicación de tal decisión, consistente en:

“Algunas personas creen que un problema que se está discutiendo está en el lugar incorrecto. Piensan que debería tratarse en un lugar llamado Tribunal, porque las personas que cometieron un error son de un sitio grande llamado la capital. Sin embargo, existen reglas claras que indican en qué lugar se debe hablar de cada problema. Esas reglas determinan si el asunto es el mismo, si sucedió por las mismas razones y si involucra a las mismas personas. Ahora, hay una persona que siente que no están respetando sus derechos. Esta persona está molesta con alguien que organiza las elecciones en el Magdalena porque este le impidió formar parte de un grupo que toma decisiones en la ciudad, pero algo ocurrió y no lo permitieron. Ahora, quiere que un juez decida esto. Un grupo de jueces importantes,

la Corte Constitucional, ha explicado cómo se deben manejar estas situaciones. Si alguien tiene un problema, lo importante es con quién es ese problema, no quienes se añaden más tarde. Para decidir si el problema va al Tribunal, se deben considerar tres cosas: ¿Qué esperan las personas que haga el juez? ¿Cuál es la razón del problema? ¿Quién cometió el error? El juez que escuchó el problema descubrió que quien cometió el error fue el Registrador del Magdalena, no las personas de la capital. Por eso, decidió no enviar el caso al Tribunal. A veces, hay cosas que se ven parecidas, pero son diferentes. Es como tener dos camisetas del mismo color, pero una con rayas y la otra sin rayas. Se ven parecidas, pero no son iguales."

43. La sentencia de primera instancia. El 23 de octubre de 2023, el juzgado profirió sentencia. En ella amparó el derecho a la participación política del señor Javier José Yepes Conde, coadyuvada por el ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza. En esta providencia, el a quo alude a lo previsto en el artículo 23 de la CADH, conforme al cual los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas; y de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

44. Con fundamento en la Sentencia C-146 de 2021, precisó que el derecho a la oportunidad política podía definirse como una extensión del derecho a elegir y ser elegido. Este derecho, agregó, era fundamental para las democracias funcionales y justas, ya que podía comprender varios matices en su expresión, como el acceso a posiciones políticas, la posibilidad de postularse como candidato en elecciones y la capacidad de realizar campañas en un terreno de juego nivelado, todo sin interferencias indebidas del Estado, quien, en todo caso, debía garantizar los espacios para su desarrollo, respetando los principios de igualdad y no discriminación.

45. En este contexto, el a quo sostuvo que al actor le asistía el "interés jurídico y la legitimación para interponer la acción de tutela con el ánimo de tener el partido que representa sus ideales y del cual acreditó ser miembro en la contienda electoral." Lo anterior, en tanto no podía ser obligado a no participar en el certamen electoral o hacerlo por otro movimiento político con el que no se sentía identificado.

46. De otra parte, recordó que la RSM era la única entidad competente para decidir sobre

temas de inscripciones y que, al negar la inscripción del candidato del partido político al cual pertenecía el actor, vulneró sus derechos humanos en materia política. Concretamente, impidió que el actor y el coadyuvante expresaran su voluntad política y participaran en el certamen electoral, limitó su autonomía y libre desarrollo de la personalidad, coartó los principios de diversidad y pluralismo político en el certamen y no tomó acciones para garantizar el buen desarrollo de la contienda política.

47. En suma, para aquella autoridad judicial, la RSM debió acatar la CADH y las sentencias de la CIDH, en especial la de los casos López Mendoza v. Venezuela y Petro Urrego v. Colombia, en lugar de aplicar las normas internas de forma inflexible e irreflexiva. Por lo tanto, resolvió (i) mantener las medidas positivas que garantizaban la participación y el derecho a la oportunidad política del partido político Fuerza Ciudadana y su candidato en las elecciones del 29 de octubre de 2023; (ii) remitir una copia de la decisión al Ministerio de Justicia para que, si lo consideraba pertinente, lo integrara al informe que el Estado debía presentar ante la CIDH, en relación con el caso Petro Urrego v. Colombia; (iii) remitir el sentido de la decisión a los medios de comunicación locales y a la comunidad; y (iv) ordenar a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al CNE publicar la decisión en su página web.

48. Las impugnaciones. Los señores Víctor Alegría, Carlos Mario Rojas, Alexander Zabaleta, Diego Sánchez, Miguel Martínez, Hiran Ramírez y Jesús Henríquez, así como el CNE, la RSM y la Procuraduría General de la Nación, impugnaron el fallo.

49. Dichos señores ciudadanos afirmaron que la acción era improcedente, en tanto existía un proceso administrativo en curso; a su juicio, el juez competente para conocer del asunto era la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, al haber admitido otras acciones de tutela con la misma causa, objeto y sujeto pasivo; también advirtieron que el actor no era el candidato a la Alcaldía de Santa Marta a quien le negaron su inscripción, por lo tanto, sus derechos fundamentales no fueron vulnerados. Además, de todos modos, la solicitud de inscripción de Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía por el partido Fuerza Ciudadana fue extemporánea, al realizarse por fuera del horario de atención, el 29 de septiembre de 2023.

50. El señor Ramírez argumentó que los precedentes usados por el a quo no eran análogos al caso concreto, pues en los casos López Mendoza vs. Venezuela y Petro Urrego vs. Colombia

se trató sobre la posibilidad de que un funcionario de elección popular pudiera ser destituido o inhabilitado por una sanción administrativa. Finalmente, aduce que el CNE y la RSM actuaron conforme a las normas aplicables al caso, por consiguiente, prohibir la inscripción de Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta fue una medida legal, necesaria y proporcional.

51. El abogado Juan Manuel Charry Urueña, actuando en representación del ciudadano Miguel Martínez, recordó que, según el artículo 2.2.2.3.1.3.1. del Decreto 1834 de 2015, "las acciones de tutela que persigan la protección de los mismos derechos fundamentales, presuntamente amenazados o vulnerados por una sola y misma acción u omisión de una autoridad pública o de un particular se asignarán, todas, al despacho judicial que, según las reglas de competencia, hubiese avocado en primer lugar el conocimiento de la primera de ellas." Señaló que en este caso la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta conoció en primer lugar de una acción de tutela que solicitaba la inscripción de Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta. Por ende, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta no tenía competencia para conocer del asunto y, consecuentemente, generó una nulidad insanable, como lo había expresado la Corte en su jurisprudencia.

52. De otra parte, el abogado arguyó que no se vinculó al proceso a los terceros con interés legítimo, como lo eran los otros candidatos que habían sido inscritos de manera ordinaria y bajo los principios de ley. Sostuvo que la revocatoria de la inscripción de Carmen Patricia Caicedo Omar fue consecuencia de una inhabilidad sobreviniente y, si bien el partido Fuerza Ciudadana podía modificar la inscripción, ello no se hizo en el tiempo previsto para tal actuación. Por tal razón, concluyó que se generó una violación a la ley sustantiva en materia electoral, concretamente, al artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, como lo había establecido el Consejo de Estado en su jurisprudencia.

53. Por su parte, el CNE sostuvo que el artículo 262 de la Constitución establece que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, "inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción." En consecuencia, no era posible inscribir la candidatura de Jorge Luis Agudelo Apreza, sin que antes quedara en firme la decisión de revocatoria de la candidatura de Carmen Patricia Caicedo Omar.

54. Argumentó que su actuar no tenía relación con el acatamiento de normas internacionales o jurisprudencia de la CIDH. Esto, porque “el proceso administrativo que surte el Consejo Nacional Electoral es un trámite de control previo sobre los partidos, movimientos políticos y candidatos, generando la transparencia y el cumplimiento de los principios a favor de los electores y revocando candidatos que presentan falta de requisitos o detenten inhabilidades; no nos encontramos en un proceso sancionatorio contra una autoridad ya elegida popularmente, pues de ser así correspondería en efecto una autoridad jurisdiccional adelantar dicho trámite.” Conforme a lo anterior, concluyó que el juez de primera instancia se extralimitó en el ejercicio de sus facultades, al ordenar la inscripción de un candidato adicional a la Alcaldía de Santa Marta por el partido Fuerza Ciudadana.

55. Por otra parte, la RSM destacó que el a quo incurrió en: (i) un defecto sustantivo, al inaplicar una norma especial en la materia y ordenar la inscripción de Jorge Luis Agudelo Apreza por fuera del término legal; (ii) un defecto procedimental, pues la candidata Carmen Patricia Caicedo Omar tenía derechos en suspenso cuando la autoridad judicial decretó la medida cautelar; (iii) una violación directa de la Constitución porque, al afirmar que debía flexibilizarse la interpretación de las normas que regían la inscripción de candidatos, desnaturalizó el derecho a la igualdad de los demás candidatos; y (iv) un defecto fáctico, pues del acto administrativo que revocó la candidatura de Carmen Patricia Caicedo Omar y el oficio proferido por el CNE (CNE-SG-147) se desprendía que éste aún no se encontraba en firme.

56. A su juicio, el a quo le dio prevalencia absoluta al derecho a la participación política, sin tener en cuenta el debido proceso y el principio de legalidad. Específicamente, argumentó que los casos analizados en López Mendoza vs. Venezuela, Petro Urrego vs. Colombia y en la Sentencia C-146 de 2021, citados en la sentencia, no eran asimilables, pues en aquellas ocasiones los demandantes eran formalmente titulares de derechos políticos, mientras que el señor Jorge Luis Agudelo Apreza no era candidato a la Alcaldía de Santa Marta.

57. La Procuraduría General de la Nación pone de presente que en la Sentencia C-146 de 2021, la Corte explicó el alcance del control de convencionalidad. En aquella ocasión, describió que este control (i) debe ser llevado a cabo de manera oficiosa por las autoridades estatales; (ii) implica la confrontación entre normas nacionales, de un lado, y la CADH, los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales es parte el Estado junto con

la interpretación que ha efectuado la CIDH sobre estos instrumentos, de otro lado; (iii) opera en el marco de las competencias de cada autoridad estatal; y (iv) debe tenerse en cuenta la jurisprudencia de la CIDH.

58. En vista de tales elementos de juicio, la sentencia no hace ningún esfuerzo por argumentar de qué forma el ordenamiento jurídico resultaba contrario a dichos tratados. Esto era especialmente importante, porque como lo ha recordado la Corte Constitucional, en el ordenamiento jurídico interno no tiene cabida la figura de la "supraconstitucionalidad" de los instrumentos internacionales, por lo que este control no se realiza respecto de la Constitución.

59. Contrario a lo argumentado por el juez, en esta ocasión se mantuvo el debido proceso electoral en materia de inscripción de candidaturas, conforme a los artículos 29 y 262 de la Carta Política, que exigen un debido proceso y que los partidos políticos inscriban candidatos cuyo número no exceda los cargos o vacantes a proveer en la respectiva circunscripción. De hecho, a su juicio, el juez inaplicó estas dos normas constitucionales al realizar el pretendido control de convencionalidad.

60. Por consiguiente, para la Procuraduría General de la Nación, las entidades accionadas no vulneraron los derechos fundamentales del actor o de Jorge Luis Agudelo Apreza. En consecuencia, solicitó a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta que (i) examinara el asunto y, si era del caso, "revo[cara] el fallo impugnado y su complementación, [y] en su lugar decla[rara] la improcedencia del amparo deprecado por el señor JAVIER JOSÉ YEPES CONDE, observando para ello su precedente horizontal." En caso de que los asuntos no fueran acumulables, que (ii) se examinara si las normas que regulan el procedimiento de inscripción a candidaturas, el calendario electoral y en general el procedimiento de revocatoria de inscripciones y la oportunidad del CNE para pronunciarse sobre dicha materia, se amoldaban a la CADH. Adicionalmente; (iii) que se revocara la sentencia de primera instancia y se negara el amparo de los derechos que se señalan como vulnerados; y (iv) adicionar la sentencia del 23 de octubre de 2023. Lo anterior, puesto que, mediante los Autos del 11, 14 y 20 de octubre de 2023, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta decidió acumular varias acciones de tutela, no obstante, omitió pronunciarse sobre ellas.

61. El auto que resuelve solicitud de adición de la sentencia del 23 de octubre de 2023.

Mediante Auto del 26 de octubre de 2023, el a quo resolvió adicionar al numeral primero de la sentencia del 23 de octubre de 2023, que también amparaba el derecho a la participación política de los actores José Vicente Bonilla Paredes, Martha Ladino Pertuz, Anselmo Gabriel Ahumada Linero, Sara Cristina Espinoza Morales, Jorge Mario Bolaño Patiño y Stefanny Vanessa Filla Cechar.

62. La solicitud de otra medida cautelar. Mediante memorial del 27 de octubre de 2023, el ciudadano Alexander Zabaleta solicitó, como medida cautelar, que se le ordenara a "los ÓRGANOS ELECTORALES, COMISIONES ESCRUTADORAS y CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, que se abstenga (sic) de declarar elección en caso de que resultara electo el candidato a la Alcaldía del partido Fuerza Ciudadana JORGE AGUDELO APREZA." Esto, por cuanto no se había resuelto su situación jurídica.

63. El escrito del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza. Mediante memorial del 8 de noviembre de 2023, este ciudadano aseguró que había acaecido una carencia actual de objeto, pues el proceso electoral del 29 de octubre de 2023 había concluido y, precisamente, "había resultado elegido" como alcalde de Santa Marta por voto popular. De este modo, sería la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competente para conocer de un eventual medio de control de nulidad electoral. Además, sobre el fondo del asunto, sostuvo que el a quo desarrolló el derecho de oportunidad en materia política, para luego aterrizarlo al caso concreto, que se resumía en las obligaciones del registrador delegado de adoptar medidas positivas para garantizar los derechos políticos del aspirante por el partido Fuerza Ciudadana.

64. La sentencia de segunda instancia. La Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, por medio de sentencia del 23 de noviembre de 2023, declaró la improcedencia de la acción de tutela. Argumentó, de una parte, que los actores eran simpatizantes del partido Fuerza Ciudadana, por ello, no eran directamente implicados en la vulneración de derechos que se endilgaba al interior del procedimiento administrativo adelantado por el CNE y que fue materia de reproche y que, además, los actores no demostraron actuar en representación de quien tenía interés en el asunto, ya fuera como apoderados o como agentes oficiosos. Frente a la coadyuvancia del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza, indicó que la Corte había limitado esta figura, para que fuera utilizada como un apoyo de lo que se pretendiera en el mecanismo constitucional, por lo que no podía entenderse como parte en la acción en los términos del artículo 13 del Decreto 2591 de

1991. Como resultado, la acción de tutela carecía de legitimación en la causa por activa, lo que la hacía improcedente y, por ende, resultaba inane estudiar las impugnaciones presentadas.

65. La solicitud de nulidad de la sentencia. El ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza pidió que se declarara la nulidad de la sentencia de segunda instancia. Esto, porque, para el momento en que se profirió, el CNE ya había emitido la Resolución No.1531 del 22 de noviembre de 2023, mediante la cual dejó en firme su inscripción como candidato a la Alcaldía de Santa Marta. A su juicio, la sentencia viola su derecho al debido proceso, pues dejó sin efectos un acto administrativo que no se encontraba ejecutoriado e ignoraba la expresión popular que se había presentado en las urnas.

66. La solicitud de adición de la sentencia. Mediante memorial del 27 de noviembre de 2023, los señores Luis Núñez Redondo y Víctor Nel Alegría solicitaron al ad quem adicionar la sentencia del 23 de noviembre de 2023 y pronunciarse sobre si el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa tenía competencia para pronunciarse sobre el asunto de la referencia.

67. El auto que rechaza la solicitud de nulidad. Mediante decisión del 1 de diciembre de 2023, el ad quem rechazó la solicitud de nulidad, porque no encontró que hubiese incurrido en alguna de las causales del artículo 133 del Código General del Proceso, en tanto (i) era competente para conocer del asunto; (ii) no pretermitió ninguna instancia; (iii) la decisión se notificó a todas las partes e interesados; (iv) se recibieron los memoriales de todos los que participaron en el proceso; y (v) la acumulación de acciones de tutela se dio en debida forma.

68. El auto que rechaza la solicitud de adición. Mediante Auto del 1 de diciembre de 2023, el ad quem rechazó las solicitudes de adición, pues los señores Luis Núñez Redondo y Víctor Nel Alegría no habían sido parte ni coadyuvantes dentro del proceso de tutela.

69. La selección del asunto y su reparto. El asunto fue remitido a esta Corporación en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991. El 29 de febrero de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos lo escogió para su revisión. El 15 de marzo siguiente, la Secretaría General de la Corte remitió el expediente al despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia.

70. Decreto oficioso de pruebas. Mediante Auto del 3 de abril de 2024, el magistrado

sustanciador ofició a las partes del proceso y al actual alcalde de Santa Marta, el ciudadano Carlos Pinedo, con el fin de clarificar los hechos de la acción de tutela. Concretamente, el magistrado indagó sobre: (i) las razones por las cuales el proceso de la referencia fue repartido al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta; (ii) el proceso mediante el cual se revocó la inscripción de Carmen Patricia Caicedo Omar como candidata a la Alcaldía de Santa Marta; (iii) el momento en que el partido Fuerza Ciudadana radicó la solicitud de inscribir al ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta; (iv) si la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta conoció de acciones de tutela en contra de la RSM, en las que se pretendía la inscripción de Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta; y (v) el procedimiento de nulidad electoral instaurado por el ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza y que actualmente cursa ante el Tribunal Administrativo del Magdalena.

72. Mediante Resolución No.11966 de 2023, el CNE revocó la inscripción de la candidatura de Carmen Patricia Caicedo Omar a la Alcaldía de Santa Marta. Lo expuesto, en la medida en que estaba incursa en la inhabilidad establecida en el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que se refiere a los vínculos por parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad con funcionarios que dentro de los doce meses anteriores a la elección hubiesen ejercido como autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio.

73. La entidad explicó que dicha inhabilidad buscaba impedir que los servidores investidos de autoridad usaran su posición para favorecer intereses de su núcleo familiar, optimizar el principio de transparencia y evitar que la persona investida de autoridad influyera de manera indirecta o directa al electorado

74. Al trasladar estas consideraciones al caso concreto, el CNE encontró que la candidata era hermana del Gobernador del Magdalena y de quien había fungido como Directora General del Instituto Distrital de Turismo hasta el 24 de abril de 2023. Entonces, tenía un vínculo en segundo grado de consanguinidad con quienes habían ejercido autoridad en la ciudad de Santa Marta.

75. Mediante Resolución No.13105 del 12 de octubre de 2023, el CNE resolvió los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023, por

medio de la cual revocó la inscripción de la candidatura de Carmen Patricia Caicedo Omar a la Alcaldía de Santa Marta.

76. En un recurso de reposición, el señor Germán Felipe Sosa Prieto, en calidad de agente oficioso de la señora Vanessa Bermúdez, solicitó que se adicionara un resolutivo a través del cual se ordenara someter el expediente a reparto a través de la subsecretaría de la Corporación, de tal manera que una vez agotado el mismo, un nuevo magistrado ponente ordenara la apertura de investigación administrativa y formulación de cargos al partido político Fuerza Ciudadana, por la presunta violación de lo dispuesto en los artículos 10, numeral 5°, y el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

77. Asimismo, el señor Miguel Ignacio Martínez solicitó que se adicionara la decisión en el sentido de compulsar copias disciplinarias y penales al señor Marcelino José Kadavid Rada, por revocar directamente las resoluciones 080 del 28 de octubre de 2022, No.087 del 4 de noviembre de 2022, No.089 del 16 de noviembre de 2022 y la Resolución 009 del 3 de febrero de 2023. También, pidió que se le impusiera una multa al partido político Fuerza Ciudadana por inscribir una candidata incursa en una inhabilidad.

78. Respecto de estos asuntos, el CNE resolvió reponer parcialmente la Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023, de conformidad con el escrito de sustentación del recurso allegado por el señor Germán Felipe Sosa Prieto, en el sentido de adicionar un artículo de la siguiente manera:

“ARTÍCULO TERCERO: Someter a reparto la actuación administrativa sancionatoria por parte del Partido Político Fuerza Ciudadana, quien inscribió la candidatura de la señora Carmen Patricia Caicedo Omar, de conformidad con el numeral 5 del artículo 10 y el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.”

79. En cambio, decidió no reponer la Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023, de conformidad con el escrito de sustentación del recurso allegado por el señor Miguel Ignacio Martínez.

80. La respuesta de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta. Este despacho judicial remitió los expedientes bajo los radicados 47-001-22-05-000-2023-00087-00 y 47-001-22-05-000-2023-00087-00.

81. El primero de estos procesos se refiere a la demanda de tutela instaurada por Rafael Felipe Trujillo Arias contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, la RSM y el CNE. El actor solicitó la protección de su derecho a elegir y, en consecuencia, la inscripción del señor Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato del partido Fuerza Ciudadana a la Alcaldía de Santa Marta. La autoridad judicial resolvió declarar la improcedencia de la acción, puesto que no se cumplía con el requisito de legitimación en la causa por activa.

82. El segundo expediente trata de la acción de tutela presentada por María del Carmen Arias contra las mismas entidades y bajo las mismas pretensiones. De nuevo, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta no encontró acreditada la legitimación en la causa por activa.

83. La respuesta del Tribunal Administrativo del Magdalena. Esta Corporación remitió el expediente con número de radicado 47001233300020240002300. Se trata de la acción pública de nulidad electoral presentada por el ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza en contra del acto que declara la elección del ciudadano Carlos Pinedo Cuello como Alcalde de la ciudad de Santa Marta. En la demanda, el referido ciudadano solicita que se declare la nulidad de: (i) el acta del escrutinio municipal alcalde E-26 ALC del 25 de noviembre de 2023, a través del cual la Comisión Escrutadora Municipal de Santa Marta declaró como alcalde electo de la ciudad a Carlos Alberto Pinedo Cuello; (ii) el Auto de trámite No.3 del 24 de noviembre de 2023, “por medio del cual se da cumplimiento al fallo proferido por la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta y se dictan otras disposiciones”; y (iii) el Auto de trámite No.5 del 25 de noviembre de 2023, por medio del cual la Comisión Escrutadora de Santa Marta “ordenó no dar trámite a las solicitudes fechadas 6 de noviembre de 2023, 17 de noviembre de 2023 y 24 de noviembre de 2023 presentadas por el abogado Rodolfo Quant en calidad de apoderado del señor JORGE LUIS AGUDELO APREZA”, por considerar que no ostentaba las calidades requeridas para presentar solicitudes de oposición y/o corrección, al no ser candidato a la Alcaldía de Santa Marta.

84. Como consecuencia de lo anterior, pide que se disponga la corrección de los datos consignados en los formularios E-24 de las 1181 mesas de votación, la realización de un nuevo escrutinio en el que se computaran los votos obtenidos por Jorge Luis Agudelo Apreza en las actas y registros electorales de aquellas 1181 mesas, entre otras pretensiones.

85. De otra parte, como medida cautelar, solicitó la suspensión de los actos demandados porque, a su juicio, la Comisión Escrutadora de Santa Marta incurrió en los vicios de falta de competencia, desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, y desviación de poder. Argumentó que el CNE, mediante Resolución No.15731 del 22 de noviembre de 2023, negó las solicitudes de revocatoria de su inscripción a la Alcaldía de Santa Marta. Con todo, la Comisión Escrutadora, "careciendo por completo de competencia material," revocó su inscripción. Lo anterior, desconociendo que la competencia para la revocatoria de los actos de inscripción de candidaturas recaía exclusivamente en el CNE y que la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, al resolver en segunda instancia la acción de tutela de la referencia, "no impartió orden alguna que habilitara a los miembros de la Comisión Escrutadora de Santa Marta a tomar las decisiones que ilegalmente adoptaron en el acto administrativo que se acusa y mucho menos se pronunció sobre la revocatoria de la inscripción del candidato." Además, el demandante adujo que la Comisión Escrutadora adoptó una decisión contraria al interés general y la voluntad del electorado, con sustento en una interpretación jurídica ilegal y errónea del fallo de tutela y normas no aplicables al caso.

86. Hasta el momento, el referido despacho ha dado traslado a los interesados en la actuación y admitido la demanda. Igualmente, ha negado la solicitud de suspender provisionalmente los efectos de los actos demandados. De otra parte, el tribunal informó que cuatro procesos en curso comparten el mismo asunto.

87. Respuesta de la RSM. La entidad informó que el 29 de septiembre de 2023 el señor Jorge Luis Agudelo Apreza presentó, a las 8:33 p.m., un escrito en el que ponía de presente que se negó su inscripción como candidato. Luego, a las 9:54 p.m., el ciudadano presentó escrito en el que se certificaba que el partido político Fuerza Ciudadana había solicitado el reemplazo de la señora Carmen Patricia Caicedo Omar por él, como candidato a la Alcaldía de Santa Marta.

88. Adicionalmente, resaltó que el señor Agudelo Apreza ingresó a las instalaciones de la Registraduría Especial de Santa Marta antes de las 5:00 p.m. Sin embargo, no contaba con la documentación completa.

89. Finalmente, adujo que consultó con el CNE sobre la ejecutoriedad de la Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023, a lo que la entidad contestó que no se encontraba

en firme.

90. Respuesta del apoderado de Carlos Pinedo Cuello. El abogado Humberto Antonio Sierra Porto, en representación del actual alcalde de Santa Marta, arguyó que Javier José Yepes Conde había incurrido en varias imprecisiones. Particularmente, el abogado relató los hechos que condujeron a que el señor Jorge Luis Agudelo Apreza acudiera a la RSM. Aclaró que, si bien llegó antes de las 5:00 p.m., no contaba con la documentación completa y a las 8:33 p.m. dejó una constancia en la que manifestó la negación de su inscripción como candidato. A las 9:54 p.m., el partido Fuerza Ciudadana, único titular del eventual derecho a inscribir al candidato, radicó una solicitud de reemplazo de la ciudadana Carmen Patricia Caicedo Omar.

91. Sobre estos hechos, el abogado argumentó que el derecho a realizar o modificar una inscripción radica en el partido o movimiento político de quien la hace, no del ciudadano que se inscribirá como candidato, y el partido Fuerza Ciudadana sólo realizó la solicitud hasta las 9:54 p.m., cuando ya había precluido la oportunidad para hacerlo. Más aun, la Resolución No.11966 del 29 de septiembre de 2023 aún no estaba en firme, por lo tanto, no podía modificar la inscripción de la señora Carmen Patricia Caicedo Omar.

92. Posteriormente, adujo que el 29 de octubre de 2023 se realizaron los comicios para la elección de las autoridades territoriales. En Santa Marta, aunque, a primera vista, el señor Jorge Luis Agudelo Apreza fue elegido como alcalde, sus votaciones se trataron de “cifras preliminares, dado que estaban sujetas a la resolución de decenas de reclamaciones y solicitudes de saneamiento presentadas y apeladas ante las Comisiones Auxiliares, y otras presentadas ante la misma Comisión Escrutadora Municipal.” De manera que cualquier resultado que se invocara resultaba preliminar, hasta tanto no terminara el escrutinio.

93. También se refirió a la Resolución No.15731 del 22 de noviembre de 2023, mediante la cual el CNE negó las solicitudes de revocar la inscripción del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato. Sin embargo, destacó que esta decisión se profirió antes de la sentencia de tutela de segunda instancia, que revocó el amparo concedido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta.

94. Además, arguyó que el aval que los partidos políticos le dan a sus candidatos es irrevocable. Según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, “el aval es un requisito constitucional y legal para inscribir a un candidato, su otorgamiento debe ser el

resultado de un proceso serio, democrático y razonado del cual surge tanto para el candidato como para los simpatizantes, la convicción de que la contienda se adelantará con el escogido.” Por lo tanto, no puede ser retirado intempestivamente.

95. Seguidamente, dijo que Javier José Yepes Conde no era el titular del derecho a la participación política que se considera vulnerado. Tampoco fungía como representante, agente oficioso, defensor del pueblo o personero municipal. Por ende, no gozaba de legitimación por activa.

97. Tampoco concordó con la postura del actor, según la cual sólo era relevante la postura que adoptara el partido Fuerza Ciudadana respecto de la decisión adoptada por el CNE de revocar la inscripción de Carmen Patricia Caicedo Omar. Por el contrario, el apoderado sostuvo que es fundamental para un adecuado funcionamiento del sistema democrático que los partidos no inscriban candidatos o candidatas que estén incursos en una causal de inhabilidad y, precisamente por esa razón, cualquier ciudadano o ciudadana podía solicitar la revocatoria de la inscripción de candidatos o candidatas, así como interponer recursos de reposición en contra de las resoluciones que profiriera el CNE.

98. En todo caso, aún si se aceptara la postura del demandante, de conformidad con el artículo 87 del CPACA, los actos administrativos quedarán en firme desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de recursos. Por lo tanto, para el 29 de septiembre de 2023, la Resolución No.11966 no estaba en firme.

99. En ese sentido, el CNE, a su juicio, no vulneró los derechos políticos de Jorge Luis Agudelo Apreza. Por el contrario, actuó conforme a las leyes que integran el ordenamiento jurídico. A este respecto, el abogado afirmó que fue el partido político el que faltó a su obligación de verificar que la señora Carmen Patricia Caicedo Omar no estuviera incursa en alguna causal de inhabilidad, conforme lo establece el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y lo determinó la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011.

100. Igualmente, argumentó que las entidades accionadas no desconocieron el artículo 23 de la CADH, pues el mismo artículo habilita a los Estados para que, mediante una ley, reglamenten el ejercicio de los derechos y oportunidades que el mismo artículo consagra, lo cual, en Colombia, fue regulado mediante la Ley 1475 de 2011. Precisamente, recordó que la CIDH ha determinado que, sin la expedición de normas que regulen los derechos políticos, no

podrían ser ejercidos. Por ende, el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, que posibilita la modificación de las inscripciones por revocatoria a más tardar faltando un mes para la correspondiente votación, y el 87.2 del CPACA, que establece cuándo un acto administrativo quedará en firme, se ajustan a la Constitución y a la CADH.

101. En efecto, las medidas fueron establecidas mediante leyes en sentido formal y material. De igual forma, la medida que establece un término para la modificación de las inscripciones por revocatoria tiene una finalidad legítima en el sistema democrático, al buscar que los procedimientos para acceder a cargos de elección popular se realicen en condiciones de igualdad, seriedad y transparencia. En definitiva, posibilita que la ciudadanía tenga conocimiento de quiénes son los candidatos que participarán en las elecciones y conozcan su programa de gobierno. Además, le permite a la Registraduría Nacional del Estado Civil cumplir satisfactoriamente la función de dirigir y organizar el proceso electoral.

102. Por su parte, la norma que determina los eventos en los que los actos administrativos quedan en firme, en especial, aquel que establece que quedarán en firme "desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos", también tiene una finalidad legítima, a juicio del abogado. La posibilidad de interponer recursos en sede administrativa es parte del derecho de contradicción que constituye un mecanismo idóneo de autocontrol de la administración, que le permite revisar sus actuaciones y evitar un control judicial posterior. Así, la firmeza de un acto le da certeza a los ciudadanos de que el acto ya no será modificado. En ese sentido, es un mecanismo que tiene como finalidad garantizar la seguridad jurídica.

103. La fijación de un término para modificar las candidaturas, en virtud de la revocatoria de una inscripción, atiende a la necesidad de desarrollar de forma óptima los eventos electorales. También es proporcional porque restringe en el tiempo, de manera razonable, el derecho de los partidos y movimientos políticos de postular candidatos que no estén incursos en inhabilidades, dejando a la registraduría un mes para realizar todos los ajustes necesarios para la organización de la elección.

104. De otro lado, es necesario que los ciudadanos puedan recurrir las decisiones de la administración, como garantía del debido proceso y, en esa misma lógica, que los actos administrativos no produzcan efectos jurídicos antes de que los recursos sean resueltos, en

aras de tener plena certeza de cuál es la decisión final.

105. Por último, sobre la actuación de la Comisión Escrutadora Municipal de Santa Marta de declarar nulos los votos que obtuvo el candidato Agudelo Apreza durante las elecciones, indicó que fue consecuencia de la decisión del Tribunal Superior de Santa Marta de revocar el fallo del juez de tutela de primera instancia.

106. Respuesta del apoderado de Jorge Agudelo Apreza. El abogado Fabio Salazar argumentó que la acción de tutela no puede equiparase a un proceso judicial ordinario, pues se trata de un proceso que busca la protección de derechos fundamentales y humanos, como el contenido en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por esa razón, las instituciones propias del derecho procesal adquieren una dimensión específica más flexible acorde con el carácter público de la acción, así como de los principios que la gobiernan, especialmente el de informalidad, oficiosidad, economía de las formas, prevalencia del derecho sustancial, acceso a la justicia, entre otros.

107. Por lo anterior, el apoderado señaló que el juez de tutela es el llamado a subsanar los eventuales errores procesales de las partes para evitar fallos inhibitorios. En el presente caso, alegó que los ciudadanos que interpusieron acciones de tutela eran titulares en sus derechos políticos a elegir y participar en la conformación del poder político. Por lo tanto, gozaban de legitimación en la causa por activa para pedirle al juez de tutela revisar y corregir la actuación administrativa de las autoridades electorales en esta etapa en procura de evitar un perjuicio irremediable para la democracia participativa y pluralista. Sin embargo, el Tribunal Superior de Santa Marta menoscabó su derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, al negar por improcedente la solicitud de amparo en un exceso ritual manifiesto, contrario a la naturaleza, principios y fines de este mecanismos constitucional, más aún cuando el señor Agudelo Apreza había sido vinculado al proceso.

108. De otro lado, arguyó que la inscripción de Agudelo Apreza se realizó por orden judicial y, para el momento en que el Tribunal Superior de Santa Marta resolvió la impugnación de la acción de tutela, ya había surtido sus efectos. En ese sentido, “la sentencia que se revisa erró al revocar por improcedente el fallo de primera instancia, cuando se encontraba configurada la carencia actual de objeto por hecho superado”.

109. También, indicó que el CNE y la Registraduría Especial de Santa Marta obraron

ilegalmente “en un intento coordinado por impedir la inscripción del señor Jorge Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía (…)”. El CNE modificó sin competencia el procedimiento para resolver los recursos que se presentaron en contra de la decisión de revocatoria de la inscripción de Carmen Patricia Caicedo, otorgando un plazo de dos días hábiles para sustentarlos, mientras que la Registraduría Especial de Santa Marta negó la inscripción, sin observar el principio pro electoratem y sin adoptar la decisión que más favoreciera los derechos de los electores.

110. Por último, alegó que el Auto de Trámite No.3 de la Comisión Escrutadora de Santa Marta, mediante el cual se declararon como no válidos los votos obtenidos por Agudelo Apreza, debe ser objeto de estudio, en la medida en que guarda conexidad material con el asunto bajo revisión. Al respecto, argumentó que la Comisión interpretó sin competencia y con falsa motivación la sentencia de tutela de segunda instancia, que declaró improcedente la acción de tutela. Concretamente, confundió los elementos de la existencia y de validez de un acto administrativo.

111. En vista de lo anterior, solicitó acumular los expedientes T-9.953.076 y 10.144.802 seleccionados por la Corte Constitucional, revocar la sentencia de tutela del 23 de noviembre de 2023 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, y dejar sin efectos el Auto de Trámite No.3 del 24 de noviembre de 2023, “por medio del cual se da cumplimiento al fallo proferido por la sala tercera de decisión laboral del Tribunal Superior del distrito judicial de Santa Marta y se dictan otras disposiciones”.

112. Finalmente, se recibieron las intervenciones de Stefanny Vanessa Fills Cerchar y Sara Cristina Espinoza Morales. Estas actoras tacharon de “falsedad ideológica” la respuesta al auto de pruebas de la RSM. Según detallaron, no era cierto que el ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza hubiese llegado a las instalaciones de la registraduría sin la documentación completa para ser inscrito como candidato. Por el contrario, la entidad negó la inscripción por razones de orden legal.

113. Adicionalmente, la actora Sara Cristina Espinoza arguyó que, conforme al Memorando No.00027 del 29 de septiembre de 2023, expedido por la Dirección de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aquel día la entidad debía aplicar horario “bancario”, es decir, atendería a todos los candidatos y representantes de las agrupaciones políticas que

se encontraran al interior de las sedes de las registradurías, antes de las 6:00 p.m., por el tiempo que se requiriera.

114. Auto de desacumulación de los expedientes T-9.953.076 y T-10.144.802: La Sala de Selección de Tutelas No.5 de la Corte seleccionó el expediente T-10.144.802 para su revisión, acumulándolo al expediente de la referencia, al presentar unidad de materia. El 11 de junio siguiente, la Secretaría General de la Corte remitió el expediente al despacho del magistrado ponente para lo de su competencia.

115. En la acción de tutela contenida en el expediente T-10.144.802, la actora sostuvo que la Comisión Escrutadora de Santa Marta –al declarar como no válidos los votos obtenidos por Jorge Agudelo Apreza en las elecciones a la Alcaldía de Santa Marta–, había vulnerado sus derechos políticos, al no tener en cuenta su elección y el de los demás ciudadanos que votaron por dicho candidato, quien fue inscrito por orden judicial del Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta.

116. Con todo, mediante Auto del 15 de julio de 2024, la Sala Quinta de Revisión desacumuló estos expedientes debido a que acumular los expedientes T-9.953.076 y T-10.144.802 no materializaría los principios de economía, celeridad y eficacia que perseguía esta figura. Particularmente, el proyecto de sentencia que resolvía las controversias contempladas en el primer proceso de tutela se registró el 14 de mayo de 2024 y, por ende, la Sala de Revisión ya lo estaba estudiando. De otro lado, 10 días después, la Sala de Selección de Tutelas No.5 seleccionó el expediente T-10.144.802 y lo acumuló al T-9.953.076. Bajo este escenario, acumular estos expedientes obligaría a las partes del primer proceso a esperar tiempo adicional para que sus pretensiones fueran resueltas, lo cual desconocía los principios anteriormente mencionados. De igual forma, desacumular los procesos de la referencia no afectaba el tiempo en el cual se resolverían los conflictos expuestos en el expediente T-10.144.802.

. CONSIDERACIONES

117. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre las acciones de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido 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 Dos, en Auto del 30 de mayo de 2023.

Cuestión previa: el fenómeno de las tutelas masivas

118. En esta oportunidad, la Sala estudia las acciones de tutela instauradas por Javier José Yepes Conde, José Vicente Bonilla Paredes, Martha Ladino Pertuz, Anselmo Gabriel Ahumada Linero, Sara Cristina Espinoza Morales, Jorge Mario Bolaño Patiño y Stefanny Vanessa Fills Cechar. Los actores solicitaron la protección de su derecho político a elegir, en la medida en que, a su juicio, fue vulnerado por la RSM y el CNE, al negar la inscripción de Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta.

119. Al a quo se le solicitó que remitiera los expedientes al Tribunal Superior de Santa Marta, en tanto aquella autoridad ya conocía otros casos que compartían la misma causa, objeto y parte pasiva. Sin embargo, el juzgado negó la solicitud, con el argumento de que no se estaba ante dichos supuestos. El tema fue debatido en el proceso de tutela en diversas oportunidades y, además, muestra que hay serias discrepancias sobre la forma de hacer el reparto cuando se está ante el fenómeno de tutelas masivas. Por ello, como cuestión previa, la Sala analizará este asunto, dará cuenta de las reglas relativas a las tutelas masivas y verificará si en el presente caso se configuró o no dicho fenómeno.

120. El fenómeno de las tutelas masivas no es novedoso. De hecho, su regulación está en el Decreto 1834 de 2015, en el cual se prevé una serie de reglas para repartir las acciones de tutela cuando se está ante tal fenómeno. Una descripción sencilla del fenómeno puede hacerse a partir de dos circunstancias: (i) se presentan numerosas tutelas en un mismo momento o (ii) se presentan varias tutelas en diferentes momentos, pero en ambos casos existe uniformidad en los elementos centrales de las acciones. Con las reglas de la tutela masiva se pretende organizar el reparto de las acciones, para evitar que casos idénticos se resuelvan de manera distinta, de suerte que las decisiones produzcan efectos o consecuencias diferentes, garantizando así la igualdad de trato y la seguridad jurídica.

121. En este sentido, esta Corporación ha indicado que es la oficina de reparto la que, prima facie, debe encargarse de la acumulación ante una presentación masiva de tutelas. En el Auto 170 de 2016, la Corte enfatizó en la necesidad de que las oficinas de apoyo judicial identificaran el uso masivo de la acción, a partir de los elementos objetivos que allí se introducían, con el fin de enviar las distintas solicitudes a un mismo despacho judicial. La

responsabilidad de estas oficinas en evitar que el fenómeno de las tutelas masivas genere distorsiones en la administración de justicia, recae en muy buena parte en tales oficinas. En dicho auto se señalaba, además, que para cumplir con su tarea, las referidas oficinas requerían de “un sistema de información que les permit[iera] determinar la semejanza entre los asuntos que se plantea[ban], pues de ello depende que se puedan cumplir con los efectos que se derivan de la nueva regla de reparto.”

122. El Decreto 1834 de 2015 no desconoce que, pese a lo anterior, las oficinas de reparto puedan tener fallas en su tarea, principalmente por no contar con información completa y suficiente. Ante esta posibilidad, con el propósito de garantizar la igualdad de trato y la seguridad jurídica, cuando se presenta este fenómeno, las entidades accionadas deben indicar al juez de la existencia de acciones de tutela anteriores que se hubiesen presentado en su contra por la misma acción u omisión.

123. En relación con esta segunda posibilidad, prevista en el inciso final del artículo 2.2.3.1.3.1. y en el artículo 2.2.3.1.3.2. del Decreto 1834 de 2015, la Corte ha precisado que la actuación del juez es un importante apoyo a la función de reparto y no una forma de alteración de la competencia a prevención en materia de tutela. Esto es así, pues los sujetos activos no son determinantes para la solución del caso en dichos procesos, en tanto no existen pretensiones individualizables y lo que marca el reparto son las identidades de causa y objeto frente a un mismo demandado. Así, ante la plena identidad de una causa presentada en varias oportunidades, es preciso que su examen se realice por una misma autoridad judicial, con el fin de evitar un trato desigual entre casos iguales.

124. Ante la dificultad que representa la falta de información unificada en las oficinas de reparto, que es necesario superar prontamente, la comprobación de la identidad que activa el reparto se deriva de la respuesta que brinden las entidades accionadas de forma masiva. Ante estas circunstancias, que deben ponerse de presente en el proceso, la autoridad judicial a la que corresponda tiene el deber de actuar de manera oficiosa y remitir el expediente al despacho que hubiere conocido por primera vez del mismo asunto, siempre que constate la existencia de identidad de (i) sujeto pasivo, (ii) causa y (iii) objeto entre el asunto primigenio y el recurso de amparo que llegó a su conocimiento.

125. Esta Corte, en los Autos 211, 212 y 224 de 2020, fijó pautas dirigidas a determinar el

alcance de estos elementos. Al respecto, señaló:

“existe identidad de objeto en los eventos en los cuales las acciones de tutela cuya acumulación se persiga presenten uniformidad en sus pretensiones, entendidas estas últimas, como aquello que se reclama ante el juez para efectos de que cese o se restablezca la presunta vulneración o amenaza de los derechos invocados. En lo que respecta a la identidad de causa, estimó que su materialización ocurre cuando las acciones de amparo que busquen ser acumuladas se fundamenten en los mismos hechos o presupuestos fácticos -entendidos desde una perspectiva amplia-, es decir, la razones que se invocan para sustentar la solicitud de protección. Finalmente, como su nombre lo indica, la confluencia del sujeto pasivo se refiere a que el escrito de tutela se dirija a controvertir la actuación del mismo accionado o demandado.”

126. Más recientemente, en los Autos 069 y 111 de 2021, esta Corporación señaló que, en los eventos en los que un juez constitucional pretenda apartarse del conocimiento de una acción de tutela bajo la figura de tutela masiva, le corresponde satisfacer una carga argumentativa, lo cual implica señalar con “rigor demostrativo y coherencia” el cumplimiento de los presupuestos que integran la triple identidad.

127. En el caso sub examine, la Sala constata que, de una parte, la oficina de reparto de Santa Marta, pese a saber que la primera tutela sobre esta materia había sido repartida a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, decidió repartir otras tutelas, sobre el mismo asunto, al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta; y, de otra, que ante este juzgado intervinieron varios ciudadanos y la agente de la Procuraduría General de la Nación, quienes pusieron de presente que se estaba ante el fenómeno de la tutela masiva y que los expedientes debían remitirse al referido tribunal, porque compartían el mismo objeto, causa y sujetos pasivos.

128. Frente a lo primero, para la Sala resulta difícil comprender las razones por las cuales la oficina de reparto de Santa Marta hizo el referido reparto. Es posible que ello pueda llegar a justificarse, pero al menos prima facie, lo hecho por esta oficina genera serias inquietudes.

129. Frente a lo segundo, pese a que se le puso de presente la información sobre la posible configuración del fenómeno de las tutelas masivas, el a quo descartó su configuración, con dos argumentos principales, a saber: (i) las tutelas conocidas por el tribunal se relacionaban

con la revocatoria de la inscripción de la candidata Carmen Patricia Caicedo Omar, mientras que las que le fueron a él repartidas se relacionan con la inscripción de otra persona como candidato; y (ii) las acciones de tutela conocidas por el tribunal se dirigían en contra del CNE, mientras que las que le fueron a él repartidas no se dirigían en contra de este ente, así luego hubiese sido vinculado al proceso.

130. Luego de revisar los documentos que obran en el expediente y, en particular, las dos acciones de tutela de las cuales conoció el Tribunal Superior de Santa Marta, la Sala no puede compartir los argumentos expuestos por el a quo. En dichas acciones, como en las que se han estudiado en esta sentencia, hay tres elementos comunes. El primer elemento es que los actores son ciudadanos, que no son candidatos, que pretender la protección de su derecho a elegir. El segundo elemento es que dichos actores pretenden que se impartiera órdenes a las autoridades electorales, en particular al CNE y a la RSM. El tercer elemento es que los actores solicitaban que dichas órdenes consistieran en inscribir al ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta por el partido político Fuerza Ciudadana.

131. Como puede verse, las acciones repartidas al tribunal y las acciones repartidas al a quo tienen la misma pretensión: que se ordene a las autoridades electorales la inscripción del ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato a la Alcaldía de Santa Marta; por lo tanto, comparten un mismo objeto. La parte pasiva es la misma, pues las accionadas, más allá del matiz de que en algún caso es solo la RSM y en otros ésta y el CNE, se dirigen contra las autoridades electorales que, a juicio de los actores, son las competentes para decidir sobre dicha inscripción y, por lo tanto, al negarla, vulneran los derechos fundamentales, a partir de la valoración de los actores. Finalmente, las acciones de tutela se fundamentan en una misma causa, en la medida en que los hechos o presupuestos fácticos son los mismos: la negativa de la inscripción del referido ciudadano como candidato.

132. Para la Sala, los anteriores elementos objetivos son suficientes para no compartir los argumentos expuestos por el a quo. En este estado de análisis, se podría decir que existe una diferencia valorativa, que no suele ser infrecuente en el sistema judicial. Sin embargo, la Sala encuentra, con mucha preocupación, que los argumentos del a quo se fundan en una circunstancia que no corresponde a la realidad. En efecto, sostiene el a quo que las acciones de tutela conocidas por el tribunal se centraban en la revocatoria de la inscripción de la

candidata Carmen Patricia Caicedo Omar. Esto no corresponde objetivamente a lo que hay en el expediente.

133. Decantado lo anterior, la decisión del a quo sólo se soporta en el argumento de que las tutelas a él repartidas se presentan en contra de la RSM, mientras que las conocidas por el tribunal se dirigen en contra del CNE. Este argumento tampoco corresponde con lo que se encuentra en el expediente, pues la RSM también fue accionada en las demandas de tutela conocidas por el tribunal.

134. En estas condiciones, la precaria argumentación del a quo, no sólo no corresponde de manera rigurosa al contenido objetivo de las acciones de tutela, sino que, además, se vale de elementos que no son reales ni ciertos. Con este fundamento se llega a tratar de manera desigual casos que eran análogos y que, a juicio de esta Sala, se enmarcan en el fenómeno de las tutelas masivas. El resultado de este proceder fue generar una diferencia de trato injustificada a los diferentes actores y, lo que no es menos grave, generar incertidumbre jurídica.

135. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala considera necesario compulsar copias de los expedientes objeto de revisión a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Magdalena para que investigue el proceder de los funcionarios y empleados de la oficina de reparto de Santa Marta y del Juez Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, conforme a su competencia.

136. De otra parte, instará al Consejo Superior de la Judicatura para que, de una parte, tome las medidas necesarias para implementar prontamente un sistema de información que les permita a las oficinas de reparto cumplir con las reglas de reparto de las tutelas masivas y, de otra, a través de la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, capacite adecuadamente al personal de las oficinas de reparto sobre el manejo de las tutelas masivas.

Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

137. La legitimidad en la causa por pasiva. 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.” En efecto, el artículo 5 del Decreto Ley 2591 de

1991 establece que la acción de tutela procede contra “toda acción u omisión de las autoridades públicas que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley.”

138. En el caso sub examine, las tutelas se dirigen contra la RSM. Conforme al artículo 2° del Decreto 1010 de 2000, el objeto de la Registraduría Nacional del Estado Civil es, entre otros asuntos, organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana. El artículo 4° ibidem define como misión de esta entidad la de “garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades (…).” Finalmente, el artículo 5 de esta normativa enumera como funciones de la registraduría “[p]roteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos, actuando con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás”, “[a]sesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen” y “coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana.”

139. Por otra parte, el artículo 3° del Decreto Ley 2085 de 2019 establece que el CNE –que fue vinculado por el juez de primera instancia–, tiene como objeto regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden. Asimismo, dentro de sus funciones está ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral; revisar de oficio o por solicitud los escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados y, especialmente, “[d]ecidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.”

140. De las normas citadas se concluye que las entidades accionada y vinculada son las encargadas de velar por el buen desarrollo de las elecciones y la protección de los derechos políticos de los ciudadanos. En esa medida, se estima son las responsables de decidir sobre la inscripción de los candidatos o sobre la revocatoria de la misma, conducta a la cual los actores atribuyen la vulneración de sus derechos fundamentales. Por lo tanto, la RSM y el CNE tiene legitimidad por pasiva.

141. La legitimidad en la causa por activa. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, 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. En concordancia, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que están legitimados para ejercer la acción de tutela: (i) la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados, 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).

142. Los ciudadanos son titulares de derechos fundamentales políticos, conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Constitución, en concordancia con el artículo 103 ibidem. En el presente asunto, personas que no son candidatos, ni aspiran a ser inscritos como tales, presentan demandas de tutela con la pretensión de que se inscriba a un tercero como candidato a la Alcaldía de Santa Marta. Para ello, argumentan que tienen el derecho fundamental a participar en la elección, votando por el candidato del partido de su preferencia, que en el contexto del caso es el partido Fuerza Ciudadana.

143. El a quo, a partir de una aproximación desde la CADH, en particular de su artículo 23, sostiene que tales personas son titulares de dicho derecho. En cambio, el ad quem sostiene que los actores no pretenden la protección de un derecho fundamental propio, sino de lo que sería un derecho de un tercero, sin ser sus apoderados y sin obrar como sus agentes oficiosos. Además, destaca que dicho tercero no está en condiciones tales que no le hubiera

sido posible acceder a la justicia por sí mismo, o por un apoderado, para solicitar la protección de su derecho.

144. El ad quem soporta su postura en las Sentencias T-1232 de 2004 y T-411 de 2017, en las cuales se precisa la legitimidad por activa en materia de derechos políticos.

145. En la Sentencia T-1232 de 2004 se estudia un caso en el que varios ciudadanos presentaron demandas de tutela en contra de una providencia judicial proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la cual se anuló la elección de dos representantes a la Cámara por el Departamento de Casanare. A juicio de los actores, ellos participaron activamente en la jornada electoral y depositaron su voto de forma libre, espontánea y legítima. Por lo tanto, la decisión de anular la elección de sus candidatos vulneraba sus derechos fundamentales a la igualdad y a la conformación del poder político.

146. Al analizar el asunto, esta Corporación no encontró acreditada la legitimación en la causa por activa, pues los actores no podían alegar la vulneración de derechos fundamentales propios, cuando no habían sido parte en el proceso judicial que resultó en la anulación de la elección de los congresistas.

147. En la Sentencia T-411 de 2017 se analiza un caso en el que un ciudadano argumenta que el señor Heriberto Arrechea Banguera debía ocupar la curul que dejó el señor Moisés Orozco Vicuña, respecto de quien el Consejo de Estado declaró la nulidad de su elección como representante a la Cámara. En esta sentencia se declaró la improcedencia de la acción, en tanto el actor no obró como representante del señor Orozco, ni como su agente oficioso. Se destacó, además, que el señor Orozco estaba en pleno uso de sus facultades para presentar por sí mismo la demanda de tutela, lo que en efecto había ocurrido, como antes había presentado la demanda contencioso administrativa (medio de control de nulidad electoral).

148. A las pertinentes alusiones a la jurisprudencia constitucional que hace el ad quem, es preciso agregar que en la Sentencia SU-316 de 2021 la Sala Plena analizó esta cuestión. En este caso, el ciudadano Gustavo Petro Urrego, en su calidad de representante legal del grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana, y Álvaro Moisés Ninco Daza, como miembro del comité inscriptor de la candidatura de Petro Urrego a la Presidencia de la República,

presentaron demanda de tutela en contra del CNE. A juicio de los actores, dicha entidad violó el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político de “los electores que apoyaron con su voto a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República”, y de “los participantes en la Asamblea Fundacional del denominado movimiento político Colombia Humana”, tras su negativa a reconocer la personería jurídica a dicho movimiento político.

149. Respecto de Álvaro Moisés Ninco Daza, la Sala encontró que, al ser miembro del comité inscriptor de la candidatura de Gustavo Petro Urrego a la Presidencia de la República, estaba legitimado para gestionar los intereses del grupo significativo de ciudadanos Colombia Humana. Por su parte, Petro Urrego también estaba legitimado para actuar, al ser el representante legal del movimiento político.

150. Sin embargo, respecto las personas que votaron por Gustavo Petro en la segunda vuelta a la Presidencia, esta Corte concluyó que no eran personas que pudieran identificarse o sobre las que se pudiera determinar que legitimaron de algún modo a los accionantes para representar sus intereses en la acción de tutela. Por lo cual, carecían los accionantes y su apoderado de una debida representación de aquel electorado. En consecuencia, no se probó la legitimación en la causa por activa de aquel grupo de electores.

151. De igual modo, en la Sentencia T-516 de 2014, la Corte analizó el caso de una electora del exalcalde Gustavo Petro Urrego, quien interpuso una acción de tutela, en vista de que, a su juicio, la Procuraduría General de la Nación vulneró su derecho político a elegir, al destituir e inhabilitar al entonces alcalde de la capital. La Corte encontró que la actora estaba legitimada para actuar, en cuanto, en efecto, había ejercido su derecho al voto. En ese sentido, se vislumbraba una presunta vulneración de los derechos políticos de la accionante.

152. Con todo, debe tenerse en cuenta que tal decisión se adoptó porque, de acuerdo con esta Corporación, el derecho a elegir y ser elegido se afecta cuando “quien es elegido, por cualquier motivo no puede ejercer sus funciones, [por lo que] los ciudadanos a los cuales representa ven menguado el ejercicio del poder a través suyo, y por tanto, comienza a amenazarse uno de los derechos políticos que, valga repetir, no desaparecen en el momento de la elección”. En otras palabras, el derecho a elegir se ve vulnerado cuando quien fue elegido popularmente no puede ejercer sus funciones, pues afecta la participación ciudadana

en la conformación, ejercicio y control del poder político. Por esa razón, en estos casos, la Corte ha exigido prueba de que el accionante haya ejercido su derecho al voto.

153. Bajo este contexto, la Sala debe destacar que en el presente asunto la decisión de la Registraduría Especial de Santa Marta no tenía la potencialidad de afectar el derecho a elegir de los actores, sino únicamente el derecho a ser elegido del señor Agudelo Apreza, que es el que ciertamente se busca amparar con la acción de tutela. Ciertamente, los ciudadanos podían ejercer su derecho al voto. De este modo, lo que se cuestiona es que no se hubiera aceptado la inscripción como candidato de otra persona, con el argumento de que con ello se vulneran sus derechos fundamentales.

154. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala advierte que, en el presente caso, si lo que se pretende es cuestionar la negativa a inscribir al ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza como candidato, la legitimidad por activa para hacerlo corresponde a él mismo, o incluso al representante legal del partido político Fuerza Ciudadana, pero no a cualquier otra persona, que simplemente manifiesta ser simpatizante de dicho partido, como lo indicaron los accionantes en este caso.

155. Del mismo modo, la Sala debe poner de presente que ninguno de los actores obra en nombre del referido ciudadano. En efecto, no actúan como sus representantes o como sus agentes oficiosos. Lo que pretenden es la protección de sus derechos fundamentales, no de los del mentado ciudadano. Como se dejó en claro en la Sentencia T-1232 de 2004, los actores no pueden alegar un desconocimiento de su derecho político a elegir, con fundamento en la pretendida vulneración de los derechos fundamentales de un tercero.

157. En una ocasión anterior, la Corte encontró que un presunto coadyuvante realmente intervino de manera principal, por lo que lo ubicó en calidad de actor, al solicitar oportunamente la protección de sus derechos fundamentales. Sin embargo, en este caso, el partido político del cual hacía parte interpuso una acción de tutela con las mismas pretensiones el 5 de octubre de 2023. Además, ciertamente, el ciudadano Jorge Luis Agudelo Apreza podía presentar por sí mismo la demanda de tutela contra el acto que le negó su inscripción, pues en tal caso se trataría de proteger su derecho fundamental a ser elegido. Por el contrario, cuando el ciudadano en comento coadyuva otras acciones de tutela, de ciudadanos que a los que no se les niega la inscripción, lo que por cierto podría hacer en

múltiples procesos de tutela, se somete a la legitimidad por activa de los actores, valga decir, no remedia su falta de legitimidad por activa en caso de haberla. Asumir lo contrario llevaría a la inaceptable conclusión de que una misma persona, con el rol de coadyuvante, pueda presentar múltiples demandas de tutela, contra la misma accionada, con las mismas pretensiones, lo cual está muy próximo a una actuación temeraria, en los términos del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991. En el presente caso, aunque no hay prueba de que el señor Agudelo Apreza haya coadyuvado múltiples acciones de tutela, la Sala observa que las acciones allegadas en sede de revisión siguieron un mismo formato, lo cual podría sugerir una estrategia coordinada para buscar que la administración de justicia eventualmente accediera a la pretensión de inscribir al señor Agudelo Apreza como candidato a las elecciones de Santa Marta.

158. En vista de las anteriores circunstancias, en este caso no se cumple con el requisito de legitimidad por activa. Esto es suficiente para considerar que las acciones de tutela objeto de revisión son improcedentes y, por tanto, es también suficiente para confirmar la sentencia del ad quem.

159. Por las razones anteriores, la Sala Quinta de Revisión confirmará la Sentencia del 23 de noviembre de 2023, dictada por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Superior de Santa Marta, que revocó la providencia proferida el 23 de octubre de 2023 por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta.

. DECISIÓN