

Sentencia T-534/20



Referencia: Expediente T-7.887.508.

Acción de tutela instaurada por Carlos Perdomo Calderón contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Richard S. Ramírez Grisales (e), Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes, Tolima, el 6 de febrero de 2020, en decisión única de instancia.

I. ANTECEDENTES

El 28 de enero de 2020, el señor Carlos Perdomo Calderón presentó acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso. Como sustento de su solicitud, relacionó los siguientes **hechos**¹:

1. Indicó que tiene 59 años y que reside en el municipio de Flandes, Tolima. Asimismo, sostuvo que actualmente se encuentra desempleado y que se desempeña como trabajador informal, por lo que no cuenta con una fuente de ingresos económicos permanente.

2. Señaló que es una persona con “*baja escolaridad*”, pues solamente cursó hasta el segundo grado de la educación básica secundaria y que ello incide significativamente en los problemas laborales que padece.

3. Mencionó que carece de conocimientos en relación con la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y que por ello nunca se enteró que fue designado como jurado de votación para las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo el 27 de mayo y el 17 de junio de 2018. Sumado a esto, también reprochó que nunca fue notificado acerca de ese nombramiento.

4. Expresó que, como consecuencia de no haber prestado ese servicio, a través de las Resoluciones 03 y 05 del 20 de marzo de 2019, la Registraduría Nacional del Estado Civil lo sancionó con una multa que asciende a \$781.242 por cada elección en la que no prestó ese servicio².

5. Explicó que no cuenta con la capacidad económica para pagar ese monto o para pedir un préstamo que le permita cumplir esa obligación. En esa medida, cuestionó que con la decisión de la entidad accionada se está viendo perjudicado debido a sus problemas económicos, su “*baja escolaridad*”, sus dificultades labores y su estado de indefensión.

6. Con sustento en lo expuesto, solicitó el amparo de su derecho fundamental al debido proceso y que, en consecuencia, se ordene a la entidad accionada

¹ Buscando ofrecer una comprensión más clara de los antecedentes fácticos del presente asunto, los hechos del escrito de tutela se complementan con parte de la información que obra en el expediente.

² El monto de la sanción por cada una de las elecciones asciende a \$781.242, es decir, que en total la sanción impuesta al accionante asciende a \$1.562.484.

que lo exonere del pago de la multa por no asistir como jurado de votación, *“debido a [su] condición económica, [su] baja escolaridad, no tener conocimiento para manejar un computador y no tener idoneidad para ser jurado de votación”*.

Trámite procesal

7. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes, Tolima, por medio de auto del 28 de enero del 2020, admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la entidad accionada para que se pronunciara sobre los hechos que originaron la presentación de la solicitud de amparo constitucional. De igual modo, dispuso escuchar al accionante para que ampliara los hechos expuestos.

8. El 4 de febrero del 2020, el señor Carlos Perdomo Calderón rindió declaración ante el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes. Allí, luego de haber sido interrogado sobre la presentación de otras acciones de tutela, indicó lo siguiente: *“Yo consulte (sic) porque me van a quitar mi casa y el señor defensor del pueblo donde mi mando (sic) la señora ANA JUDIT GAMBOA me mando (sic) para allá y me hicieron ese documento pero la verdad ya presente (sic) tutela por estos hechos en este juzgado, yo no tengo la culpa por que (sic) no me explicaron”*³.

9. La Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante escrito del 4 de febrero del 2019, contestó la acción de tutela. Explicó que el artículo 105 del Decreto Ley 2241 de 1986 establece que la notificación del acto de nombramiento como jurado de votación se entenderá surtida con la sola publicación o fijación en un lugar público⁴. En concordancia, sostuvo que el registrador del municipio de Flandes, a través de Resolución No. 15 del 3 de mayo de 2018, realizó la designación de los jurados de votación para las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo el 27 de mayo de 2018. Subrayó, además, que entre el 3 de mayo y el 18 de junio de ese año la lista fue publicada en un lugar público de la registraduría y de la alcaldía del municipio.

³ Folio 16 del cuaderno de instancia.

⁴ Aunado a ello, recordó que la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-620 de 2004, sostuvo: *“El acto administrativo de nombramiento de jurados de votación, es un acto administrativo de carácter particular y concreto sui generis; que aunque está dirigido a una multiplicidad de ciudadanos; están estos perfectamente individualizados y especificados. Por consiguiente, el proceso de notificación es excepcional en comparación con el proceso de notificación personal, típico de este tipo de actos. Así las cosas, encuentra esta Corte que el mecanismo de fijación o publicación de las listas, es proporcional y razonable, en punto de la cantidad de receptores que dicho acto administrativo tiene. Lo antecedente, apareja de suyo la constitucionalidad del mecanismo de notificación”*.

Aunado a lo anterior, señaló que el acto de notificación fue *reforzado* con la publicación en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y con la difusión de publicidad relacionada con la obligación de prestar este servicio público transitorio. Igualmente, sostuvo que se remitieron a las empresas, entidades, instituciones educativas y partidos y movimientos políticos los formularios E-1 en los cuales se incluyó información relacionada con el puesto y la mesa de votación, así como con la fecha y el lugar de capacitación de los jurados⁵. De otro lado, recordó que el *software* a través del cual se efectúa el sorteo de los jurados de votación se nutre con las listas de ciudadanos que remiten las empresas, las entidades públicas, los establecimientos educativos y los partidos y movimientos políticos. También refirió que a la Registraduría Nacional del Estado Civil solamente le corresponde solicitar los respectivos listados y que la responsabilidad de corroborar la aptitud para ser jurado de votación corresponde a cada una de las entidades que remite la información⁶.

Efectuadas esas precisiones, sostuvo que después de que se celebraron las elecciones presidenciales del 27 de mayo y del 17 de junio del 2018 se pudo constatar que el señor Carlos Perdomo Calderón no prestó su servicio como jurado de votación, ni tampoco presentó una justa causa para que se le exonerara de las sanciones que contempla el Código Electoral. Como consecuencia de ello, a través de las Resoluciones No. 03⁷ y No. 05⁸ del 20 de marzo del 2019, fue sancionado⁹. De igual modo, mencionó que el accionante presentó el recurso de reposición contra esas decisiones¹⁰ y que el 17 de mayo de 2019 las mismas fueron confirmadas¹¹.

Con base en ello, solicitó que se negaran las pretensiones de la solicitud de amparo. Asimismo, puso de presente que el accionante había presentado dos acciones de tutela por los mismos hechos y que estas fueron tramitadas por el

⁵ En lo que respecta a la remisión de los formularios E-1 en el caso del señor Carlos Perdomo Calderón, la entidad accionada menciona que estos fueron remitidos al Centro Democrático, partido que lo postuló para ser jurado de votación.

⁶ También recordó que por regla general todos los ciudadanos entre 18 y 60 años pueden ser designados como jurados de votación.

⁷ Correspondiente a la inasistencia del 27 de mayo de 2018.

⁸ “*Por la cual se sanciona a los Jurados de Votación que no concurrieron a desempeñar sus funciones o las abandonaron en las Elecciones de PRESIDENTE SEGUNDA VULETA, realizadas el día 17 de junio de 2018 en FLANDES – TOLIMA*”.

⁹ La notificación personal de estas decisiones se efectuó el 1° de abril de 2019.

¹⁰ Los recursos de reposición se presentaron el 16 de mayo de 2019.

¹¹ Este acto administrativo se notificó personalmente al accionante el 27 de mayo de 2019.

Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes y el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot.

Sentencia objeto de revisión

Decisión única de instancia

10. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes, Tolima, a través de sentencia del 6 de febrero del 2020, declaró improcedente la acción de tutela. Ello debido a que encontró que el señor Carlos Perdomo Calderón presentó con anterioridad dos acciones de tutela por los mismos hechos que actualmente cuestiona y que, ante ese escenario, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 establece que las solicitudes de amparo deberán ser rechazadas o decididas desfavorablemente. A pesar de ello, reconoció que en este caso no existió temeridad por parte del accionante, pues fue su falta de experticia técnica la que lo llevó a presentar varias acciones de tutela.

Pruebas que obran en el expediente

11. Al expediente se aportaron como pruebas las copias de los siguientes documentos:

(i) Certificado de estudio del señor Carlos Perdomo Calderón en la Institución Educativa Colegio Departamental Mixto Jorge Eliecer Gaitán¹².

(ii) Cédula de ciudadanía del señor Carlos Perdomo Calderón¹³.

(iii) Facturas de los servicios públicos de alcantarillado y energía eléctrica¹⁴.

(iv) Acción de tutela suscrita por el señor Carlos Perdomo Calderón y radicada ante el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes el 5 de noviembre de 2019¹⁵.

(v) Auto admisorio del 12 de noviembre de 2019 de una acción de tutela presentada por el señor Carlos Perdomo Calderón ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot¹⁶.

¹² Folio 6 del cuaderno de instancia.

¹³ Folio 7 del cuaderno de instancia.

¹⁴ Folios 8 y 9 del cuaderno de instancia.

¹⁵ Folios 23 (reverso) a 26 (reverso) del cuaderno de instancia.

(vi) Acción de una tutela suscrita por el señor Carlos Perdomo Calderón¹⁷.

(vii) Comunicación del 6 de mayo de 2019 en la que se informa sobre lo decidido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Flandes en el curso de una acción de tutela presentada por el señor Carlos Perdomo Calderón¹⁸.

(viii) Expediente Resolución No. 05 del 20 de marzo de 2019¹⁹.

Actuaciones en sede de revisión

12. La Sala de Selección Número Cuatro²⁰, mediante auto del 18 de septiembre de 2020, escogió el presente asunto para revisión.

13. Posteriormente, el Magistrado Sustanciador, a través de auto del 21 de octubre de 2020, dictó un auto de pruebas para mejor proveer. En él le solicitó a los Juzgados Primero Promiscuo Municipal de Flandes y Primero Administrativo del Circuito Judicial de Girardot que remitieran en formato digital los expedientes en los que se habían estudiado las dos acciones de tutela que el actor había presentado con anterioridad.

Asimismo, se le pidió al señor Carlos Perdomo Calderón que informara cómo obtiene los medios de subsistencia, con quién vive, a cuántas personas tiene a su cargo, a cuánto asciende el monto de los gastos en que incurre mensualmente para su manutención y de las personas con las que reside, si padece alguna enfermedad y demás condiciones de vida actuales, que permitan a la Corte establecer el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra. También se le pidió que informara acerca de lo ocurrido en el proceso sancionatorio después de que presentó la última acción de tutela, que profundizara acerca de la posible pérdida de su vivienda y que indicara los motivos por los cuales presentó tres acciones de tutela.

Por último, se le pidió a la Registraduría Nacional del Estado Civil que informara en qué estado se encuentra el proceso de cobro coactivo adelantado contra el señor Carlos Perdomo Calderón.

¹⁶ Folios 27 y 28 del cuaderno de instancia.

¹⁷ Folios 28 (reverso) a 31 del cuaderno de instancia. Este documento carece de fecha y de algún sello de radicación.

¹⁸ Folio 31 (reverso) del cuaderno de instancia.

¹⁹ Folios 32 a 77 del cuaderno de instancia.

²⁰ Conformada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo y Alberto Rojas Ríos.

14. Luego de haber recibido los dos expedientes de tutela solicitados²¹, la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de correo electrónico del 9 de noviembre de 2020, resolvió la pregunta planteada por esta Corporación²². En esa medida, informó que los procesos de cobro administrativo coactivo relacionados con las sanciones impuestas al señor Carlos Perdomo Calderón se encontraban pendientes de iniciarse.

15. Por su parte, el señor Carlos Perdomo Calderón, mediante escrito del 13 de noviembre de 2020, indicó que su sustento lo obtiene de los oficios varios y de la venta de rifas que realiza. Agregó que, debido a que su trabajo no es constante, sus ingresos no superan un salario mínimo legal mensual vigente. De otro lado, refirió que actualmente se encuentra viviendo solo y que los gastos en los que incurre ascienden a \$520.000²³. En cuanto a la posible pérdida de su vivienda, informó que eso lo mencionó debido a que sabe que el no pago de una multa, con la consecuente generación de intereses, puede ocasionar esa situación al no tener como pagar la obligación. También reprochó que entre las causales para ser exonerado de la sanción no se encontrara el hecho de que no fue notificado acerca de su designación como jurado de votación.

16. Finalmente, la personera del municipio de Flandes, Tolima, a través de correo electrónico del 20 de noviembre de 2020, informó que en el mes de octubre de 2020 el señor Carlos Perdomo Calderón le preguntó acerca de la forma en la que podía pagar la sanción impuesta. Asimismo, que después de plantear esa inquietud ante la Oficina de Cobro Coactivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Delegación Departamental del Tolima de esa entidad le indicó los valores y la forma de pago en la que se podría cumplir la obligación. Adicionalmente, la personera concluyó que *“el ciudadano CARLOS PERDOMO ha señalado su voluntad de pago pero ha sido reiterativo en que no cuenta con medios suficientes para sufragar dicha sanción”*.

²¹ En el caso del expediente solicitado al Juzgado Primero Administrativo de Girardot fue necesario requerir a la Secretaría General de esta Corporación para que remitiera ese asunto al despacho del Magistrado Sustanciador, pues esa autoridad judicial informó que el expediente no le había sido devuelto después de enviarlo para que surtiera el trámite de su eventual revisión.

²² A través de correo electrónico del 19 de noviembre de 2020, la Registraduría se pronunció acerca del traslado de las pruebas allegadas. En esta ocasión, rescató lo decidido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes en la sentencia del 6 de mayo de 2019 y puso de presente que, en su criterio, el informe solicitado al accionante no fue presentado.

²³ Según lo mencionó, \$400.000 corresponden a gastos de alimentación y \$120.000 al pago de servicios públicos.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Planteamiento del problema jurídico

2. Para resolver la controversia planteada por el señor Carlos Perdomo Calderón, a la Sala Octava de Revisión le corresponde examinar si en este caso se configuraron los fenómenos de temeridad o de cosa juzgada. De no ser así, deberá estudiar si se encuentran satisfechos los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela y, consecuentemente, determinar si la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró el derecho fundamental al debido proceso de un ciudadano al sancionarlo por no prestar el servicio de jurado de votación a pesar de que este argumenta que no se enteró ni fue notificado personalmente acerca de su designación.

3. Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal abordará su jurisprudencia en relación con (i) los conceptos de temeridad y cosa juzgada, (ii) la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter sancionatorio y (iii) el proceso de notificación como jurado de votación. A partir de esos planteamientos, se analizará (iv) el caso concreto.

Los conceptos de temeridad y cosa juzgada

4. La Corte Constitucional ha reconocido que las instituciones de la temeridad y de la cosa juzgada están encaminadas a evitar que el uso indiscriminado de la acción de tutela genere no solamente el aumento de la congestión judicial, sino también la restricción de los derechos fundamentales de los demás ciudadanos²⁴. Se trata, en cualquier caso, de nociones con claras diferencias que impiden su asimilación, aunque ello no sea impedimento “*para que en un caso concreto confluyan tanto la cosa juzgada como la temeridad*”²⁵.

²⁴ Sentencia T-217 de 2018, T-001 de 2016 y T-185 de 2013.

²⁵ Sentencia T-185 de 2013, reiterada en la sentencia T-001 de 2016.

5. En relación con la noción de temeridad, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 establece que “[c]uando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”²⁶. La actuación temeraria, entonces, se configura cuando se presenta (i) identidad de partes, (ii) identidad de causa, (iii) identidad de objeto, y (iv) ausencia de justificación en la presentación de una nueva solicitud de amparo, en la que, además, se evidencia una actuación dolosa o de mala fe²⁷. En lo que respecta al significado de que una actuación sea dolosa o de mala fe, ello ocurre cuando:

“(i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones²⁸; (ii) denote el propósito desleal de ‘obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable’²⁹; (iii) deje al descubierto el ‘abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción’³⁰; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la ‘buena fe de los administradores de justicia’^{31,32}.

6. De otro lado, aun cuando exista duplicidad de partes, hechos y pretensiones, una actuación no es temeraria cuando se origina *“(i) en la ignorancia del accionante; (ii) el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; o (iii) por el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas*

²⁶ A través de la sentencia C-054 de 1993, esta Corporación declaró la exequibilidad de esta disposición. En esa ocasión, la Corte recordó que *“el abuso desmedido e irracional del recurso judicial, para efectos de obtener múltiples pronunciamientos a partir de un mismo caso, ocasiona un perjuicio para toda la sociedad civil, porque de un 100% de la capacidad total de la administración de justicia, un incremento en cualquier porcentaje, derivado de la repetición de casos idénticos, necesariamente implica una pérdida directamente proporcional en la capacidad judicial del Estado para atender los requerimientos del resto de la sociedad civil”*.

²⁷ Sentencias T-390 de 2020, T-291 de 2020, T-452 de 2019, T-272 de 2019, T-217 de 2018, T-537 de 2015, T-096 de 2015, T-069 de 2015, SU-055 de 2015, T-304 de 2014, T-045 de 2014, T-053 de 2012, T-727 de 2011, T-926 de 2010, T-634 de 2008, SU-713 de 2006, T-1303 de 2005, T-662 de 2002 y T-883 de 2001.

²⁸ Sentencia T-149 de 1995.

²⁹ Sentencia T-308 de 1995.

³⁰ Sentencia T-443 de 2015.

³¹ Sentencia T-001 de 1997.

³² Sentencia T-502 de 2008, reiterada en las sentencias T-390 de 2020, T-289 de 2020, T-190 de 2020, T-587 de 2019, T-583 de 2019, T-484 de 2019, T-452 de 2019, T-353 de 2019, T-325 de 2019, T-382 de 2018, T-374 de 2018, T-298 de 2018, T-219 de 2018, T-217 de 2018, T-106 de 2018, T-548 de 2017, SU-439 de 2017, T-411 de 2017, T-280 de 2017, T-185 de 2017, T-400 de 2016, T-182 de 2016, T-740 de 2015, T-689 de 2015, T-645 de 2015, T-610 de 2015, T-537 de 2015, T-403 de 2015, T-096 de 2015, T-069 de 2015, T-905 de 2014, T-887 de 2014, T-710 de 2014, T-655 de 2014, T-644 de 2014, T-242 de 2014 y T-045 de 2014.

*situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho*³³. No obstante, a pesar de no configurarse la temeridad, y no ser posible imponer ningún tipo de sanción al accionante, la Corte ha reconocido que en estos escenarios se debe declarar improcedente la acción de tutela³⁴.

7. No sucede lo mismo, sin embargo, (i) cuando han surgido circunstancias fácticas o jurídicas adicionales, o (ii) cuando la jurisdicción constitucional no se ha pronunciado de fondo sobre la pretensión del accionante³⁵. En estos casos, esta Corporación ha explicado que resulta factible que una misma persona presente una nueva acción de tutela sin que se configure la temeridad ni proceda el rechazo de la solicitud³⁶. Sobre esta cuestión, la Corte, mediante la sentencia T-1034 de 2005, sostuvo que después de presentarse una acción de tutela con base en unos hechos y derechos concretos, es posible que pueda interponerse otra solicitud de amparo *“por el mismo solicitante y con base en similares hechos y derechos, pero con la connotación de que han surgido elementos nuevos o adicionales que varían sustancialmente la situación inicial”*. Además, a través de las sentencias T-019 de 2016 y T-137 de 2014, explicó que *“[n]o en todas las ocasiones el rechazo por improcedencia se convierte en una respuesta judicial efectiva sobre las pretensiones del accionante y la condición que afronta”*³⁷.

8. Ahora bien, en lo que respecta a la cosa juzgada, esta Corporación la ha definido como una institución jurídico procesal a través de la cual se otorga a las sentencias, así como a otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Ello obedece a lo establecido en el ordenamiento jurídico en relación con la terminación de las controversias y con la necesidad de alcanzar seguridad jurídica entre los ciudadanos. Se trata, además, de una institución con una función negativa y otra positiva. Según la primera, a los funcionarios judiciales les está prohibido conocer, tramitar y fallar sobre un asunto ya

³³ Sentencia T-185 de 2013. Sobre estas excepciones, también se pueden consultar las sentencias T-390 de 2020, T-291 de 2020, T-272 de 2019, T-452 de 2019, T-162 de 2018 y T-548 de 2017.

³⁴ Sentencias T-162 de 2018 y SU-168 de 2017.

³⁵ Sentencias T-217 de 2018, T-162 de 2018, SU-168 de 2017, T-019 de 2016, T-137 de 2014 y T-1034 de 2005.

³⁶ A través de la sentencia T-019 de 2016, esta Corporación recordó que *“el sistema normativo nacional y la jurisprudencia constitucional, han aceptado la procedencia excepcional de acciones de tutelas que buscan resolver asuntos presuntamente semejantes a otros sometidos a consideración previa ante el juez constitucional”*.

³⁷ En esas decisiones, la Corte agrupó estos escenarios no solamente como una excepción al concepto de temeridad de la acción de tutela, sino también al de la cosa juzgada.

resuelto. Según la segunda, la cosa juzgada está encaminada a dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico³⁸.

9. En cuanto a los requisitos necesarios para que una sentencia se tenga como cosa juzgada frente a otra, la Corte ha resaltado que deben configurarse los siguientes tres elementos: (i) identidad de objeto, (ii) identidad de *causa petendi* y (iii) identidad de partes³⁹. De igual modo, frente a las acciones de tutela se configura la cosa juzgada cuando esta Corporación estudia en el curso del trámite de su eventual revisión las decisiones proferidas por los jueces de instancia y resuelve seleccionarlos o, en su defecto, excluirllos de este trámite⁴⁰.

10. En suma, si bien las instituciones de la temeridad y de la cosa juzgada pretenden impedir que se presenten acciones de tutela sucesivas sobre los mismas partes, hechos y pretensiones, esta Corporación ha reconocido la existencia de escenarios excepcionales en los cuales se puede descartar su configuración y, consecuentemente, estudiar la posibilidad de conceder el amparo reclamado. Asimismo, ha explicado que en estos casos recae en los jueces de tutela examinar la actuación desleal de quien solicita el amparo.

La procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter sancionatorio

11. El artículo 86 de la Constitución Política le otorga a todas las personas el derecho de reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, a través de un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales “*cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”⁴¹ o “*particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión*”⁴².

³⁸ Sentencia C-774 de 2001.

³⁹ *Ibídem*.

⁴⁰ Sentencia T-217 de 2018 y T-649 de 2011. Sobre esta cuestión, a través de la sentencia T-661 de 2013, la Corte aclaró: “*Si la Corte en ejercicio de la facultad discrecional de revisión, decide seleccionar el caso para su estudio, la cosa juzgada constitucional se produce con la ejecutoria del fallo de la propia Corte, y cuando no lo selecciona, la misma opera a partir de la ejecutoria del auto en que se decide la no selección*”.

⁴¹ Constitución Política de Colombia, artículo 86.

⁴² *Ibídem*.

12. Gracias a ello, la acción de tutela se convirtió en el *principal y más efectivo* mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los residentes en el país, debido no solamente a que fue concebida para garantizar la efectividad de estas prerrogativas, sino también como consecuencia de las condiciones que se han establecido para asegurar su ejercicio eficaz⁴³. Con todo, la misma Constitución reconoce el carácter subsidiario y residual de esta herramienta, por lo que establece que “*sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”⁴⁴.

13. En desarrollo de esta última condición, esta Corporación ha reconocido cuáles son esos escenarios en los que resulta admisible reclamar la protección de un derecho fundamental a través de este mecanismo⁴⁵. Ha explicado, en consecuencia, que un ciudadano puede recurrir a la acción de tutela para obtener una solución definitiva a la problemática en la que se encuentra cuando no existen mecanismos judiciales ordinarios de defensa o cuando, en su defecto, estos no poseen la *idoneidad* o *eficacia* necesaria para proteger los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. De igual modo, ha precisado que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio de protección cuando se persigue evitar la consumación un perjuicio irremediable. Esto ocurre cuando la amenaza de lesión es (i) *inminente*, (ii) requiere de medidas *urgentes* para ser conjurada, (iii) se trata de un perjuicio *grave*, y (iv) solamente puede ser evitada a partir de la implementación de acciones *impostergables*⁴⁶.

14. Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta que, si bien todas las personas son titulares del derecho fundamental a la acción de tutela, este Tribunal ha señalado que cuando la acción de tutela es presentada por un sujeto de especial protección constitucional, como los niños, niñas y adolescentes, las madres o padres cabeza de familia, las personas en condición de discapacidad o las personas de la tercera edad, “*el examen de procedencia de la acción de tutela*

⁴³ Auto 010 de 2004, reiterado en la sentencia T-151 de 2019.

⁴⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 86.

⁴⁵ Desde la sentencia T-001 de 1992, la Corte ha reconocido que “*la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce*”.

⁴⁶ Sentencias T-146 de 2019, T-495 de 2018, SU-498 de 2016, SU-355 de 2015, T-956 de 2013 y T-705 de 2012.

*es menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos*⁴⁷.

15. Ahora bien, en lo que respecta a la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, esta Corporación ha reconocido que, por regla general, este no es el mecanismo para controvertir este tipo de decisiones⁴⁸. Consecuentemente, a la misma conclusión ha llegado respecto de las acciones de tutela que se presentan contra actos administrativos que imponen sanciones en desarrollo de la facultad sancionatoria del Estado, pues *“para tales efectos existen las acciones pertinentes a ser ejercidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que puede ser acompañada de la solicitud de suspensión provisional”*⁴⁹. En este sentido, la Corte ha concluido que en este tipo de casos resulta importante tener en cuenta los siguientes aspectos, pues son estos los que, en principio, permiten establecer la improcedencia de la acción de tutela:

“a: i) los mecanismos judiciales ordinarios para controvertir las actuaciones de la administración establecidos en el ordenamiento jurídico; ii) la presunción de legalidad que las reviste; y, iii) la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios”^{50,51}.

16. En esa medida, la acción de tutela no resulta, por regla general, procedente para controvertir actos administrativos sancionatorios. A pesar de ello, le compete a cada juez de tutela valorar en concreto la idoneidad y eficacia de los mecanismos ordinarios de defensa, o la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable. En este sentido, esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en sede de revisión sobre escenarios similares al que ahora ocupa a la Sala⁵². Veamos:

17. A través de la sentencia T-051 de 2013, la Corte se ocupó de estudiar la acción de tutela que presentó una sociedad comercial contra la Dirección

⁴⁷ Sentencias T-146 de 2019, T-014 de 2019, T-495 de 2018, T-471 de 2017 y T-328 de 2011.

⁴⁸ Sentencias T-286 de 2019, T-145 de 2019, T-324 de 2015, T-972 de 2014 y T-060 de 2013.

⁴⁹ Sentencia T-031 de 2013.

⁵⁰ Sentencia SU-498 de 2016.

⁵¹ Sentencia T-146 de 2019.

⁵² Si bien la Corte se ha ocupado de estudiar acciones de tutela presentadas por ciudadanos que han sido designados como jurados de votación, como se explicará más adelante, no ha estudiado un caso semejante al que ahora la ocupa, en el que el accionante ya fue sancionado como consecuencia de su inasistencia.

Seccional de Impuestos de Barranquilla (DSIB), por considerar que la entidad le conculcaba sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la vivienda digna. En esa ocasión, esta Corporación consideró que el representante legal de la entidad accionante contaba con la posibilidad de recurrir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. De igual modo, no encontró acreditada la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable relacionado con la pérdida de un inmueble de propiedad del actor ante la imposibilidad de cumplir un pacto de retroventa como consecuencia de la sanción impuesta. En esa medida, sostuvo que “[u]na sanción en materia tributaria, por el solo hecho de ser decretada, no configura un perjuicio irremediable”. En su lugar, expresó que “debe denotarse en las condiciones del caso las características descritas en las consideraciones de esta providencia, como lo son la gravedad, inminencia, urgencia e imposterabilidad de la intervención del juez constitucional para evitar su materialización”. En suma, revocó las decisiones constitucionales de instancia y, en su lugar, declaró improcedente la acción de tutela. También compulsó copias de la decisión al Consejo Seccional de la Judicatura para que estudiará la posible responsabilidad disciplinaria de las autoridades que habían concedido el amparo.

18. De otro lado, por medio de la sentencia T-051 de 2016, esta Corporación se ocupó de estudiar las solicitudes de amparo que presentaron tres ciudadanos en contra de las dependencias de tránsito de dos municipios. En ellas se cuestionaban las sanciones impuestas como consecuencia de sendos procesos contravencionales en el que al parecer no fueron notificados. Al resolver los casos, la Corte destacó que los accionantes contaban con mecanismos ordinarios de defensa, a pesar de haberse percatado de irregularidades en los procesos sancionatorios adelantados. Por ello, revocó las decisiones de instancia y, en su lugar, no concedió el amparo deprecado⁵³.

19. Más adelante, a través de la sentencia T-615 de 2017, la Corte estudió la acción de tutela que presentó un ciudadano en la que cuestionó que la Registraduría Nacional del Estado Civil había vulnerado su derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos, pues, a pesar de ser un sacerdote católico, lo designó como jurado de votación para un proceso electoral que se realizó un domingo. Si bien en esa ocasión se configuró el fenómeno de la carencia actual de objeto, en tanto el actor prestó el servicio público para el que fue nombrado, la Corte se ocupó de efectuar el estudio acerca de la vulneración cuestionada.

⁵³ Con excepción del amparo al derecho fundamental de petición que se concedió en uno de los casos.

20. En lo que respecta al análisis del requisito de subsidiariedad sostuvo que de conformidad con las características del caso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho carecía de eficacia. En ese sentido, tuvo en cuenta que el cuestionamiento del accionante se presentó entre el momento en el que se efectuó el nombramiento y el día en el que se llevaría a cabo la jornada electoral. Sostuvo, entonces, que *“el sólo trámite de la vía gubernativa para cumplir el requisito de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución de nombramiento, tornaba ineficaz este medio de control judicial, dado que la obligación de prestar funciones como jurado de votación estaba prevista para el 2 de octubre de 2016”*. En esa medida, concluyó que, si bien el actor contaba con un medio judicial ordinario para presentar sus reclamaciones, esta vía, debido a sus circunstancias y al objeto de la pretensión, no constituía una vía eficaz para obtener ser relevado del cargo de jurado de votación.

21. En últimas, la Corte concluyó que en este caso no se había vulnerado el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos del actor, por lo que, además de declarar la carencia actual de objeto, confirmó la decisión de los jueces de instancia que así lo habían decretado.

El proceso de notificación frente a la designación como jurado de votación

22. Esta Corporación, mediante la sentencia SU-747 de 1998, explicó que los jurados de votación *“son las personas encargadas de atender las mesas de votación, de colaborarle a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de sufragio, de controlar que la votación se realice en orden y en forma transparente y de realizar el primer conteo de los votos”*. Asimismo, indicó que los nombramientos son realizados por los registradores municipales o distritales y que se pueden efectuar frente a funcionarios públicos o personas dedicadas a actividades particulares.

23. En lo que respecta al inicio del proceso de designación, el artículo 5 de la Ley 163 de 1994 establece que *“[c]on noventa (90) días calendario de antelación a la fecha de la elección, los Registradores del Distrito Capital, Municipales y Auxiliares solicitarán a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, las listas de las personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación”*. Esa misma disposición también establece que las listas elaboradas por establecimientos educativos

contendrán nombres de ciudadanos con grado de educación secundaria no inferior a décimo nivel.

24. De igual modo, el artículo contempla sanciones para las personas que no desempeñen sus funciones como jurados de votación o para las que las abandonen, así como para los nominadores o jefes de personal que omitan relacionar los empleados o trabajadores aptos para ser nombrados jurados de votación⁵⁴. Asimismo, dispone que a partir de las listas suministradas “[I]os Registradores Municipales y Distritales, mediante resolución, designarán tres (3) jurados principales y tres (3) suplentes para cada mesa, ciudadanos no mayores de sesenta (60) años pertenecientes a diferentes partidos o movimientos políticos”. Este nombramiento se efectúa a través de un *software* que efectúa el sorteo correspondiente.

25. Ahora bien, el artículo 105 del Código Electoral⁵⁵ establece que una vez han sido designados los jurados de votación, “*la notificación de tales nombramientos se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva, que hará el Registrador del Estado Civil o su delegado diez (10) días calendario antes de la votación*”. Esta Corporación, a través de la sentencia C-620 de 2004, tuvo la oportunidad de estudiar la constitucionalidad de esa norma. En esa ocasión, la Corte explicó lo siguiente:

“[E]l acto de nombramiento de jurados de votación es un Acto Administrativo. Que por el hecho de estar dirigido a una gran cantidad de ciudadanos, debidamente especificados e individualizados; adquiere la característica de ser un Acto Administrativo de carácter particular y concreto. Que la publicidad de éste es una excepción al principio general de notificación personal de este tipo de actos administrativos, debido a la abundancia de ciudadanos a los que va dirigidos”⁵⁶.

26. Asimismo, en cuanto a compatibilidad de la publicación de los listados encontró que “*dicho dispositivo de notificación muy por el contrario de lo afirmado por el demandante; es razonable y proporcional, y por ende ajustado*

⁵⁴ Ley 163 de 1994, artículo 5, parágrafo 1: “Los nominadores o Jefes de personal que omitan relacionar los empleados o trabajadores aptos para ser nombrados como jurados de votación, serán sancionados con la destitución del cargo que desempeñan si son servidores públicos y, si no lo fueren, con multas equivalentes hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Las personas que sin justa causa no concurran a desempeñar las funciones de jurado de votación o las abandonen, serán sancionadas con la destitución del cargo que desempeñen, si son servidores públicos. Si no lo son, a la multa prevista en el inciso anterior”.

⁵⁵ Decreto 2241 de 1986.

⁵⁶ Sentencia C-620 de 2004.

a la Constitución”⁵⁷. Adicionalmente, explicó que si bien otros mecanismos de notificación como las comunicaciones telefónicas, por internet o por medio de los empleadores o de las entidades públicos son bienvenidos, estos seguirán “*siendo accesorios al principal*”⁵⁸, es decir, a la publicación de la lista en un lugar público. Sobre este punto, explicó que “[e]sta forma especial de notificación se justifica, en cuanto las elecciones no son un acto privado ni secreto, sino público y de público conocimiento de los ciudadanos; que saben que existe la posibilidad que algunos de ellos puedan tener el deber de servir como jurados de votación”⁵⁹.

27. Finalmente, la Corte se ocupó de resolver los problemas relacionados con la interpretación que debía otorgársele a la expresión “*lugar público*”. En esa medida, explicó:

“Se entenderá por **lugar público**, para los efectos de la notificación de que trata el artículo 105 del Decreto 2241 de 1986, aquel sitio de amplio conocimiento para la ciudadanía (la Alcaldía, la Registraduría, la plaza central del municipio, entre otros) (sic) de fácil y extenso acceso, de común afluencia y que en concurrencia con las anteriores; permita que los ciudadanos seleccionados como jurados de votación conozcan, con la antelación indicada en el mismo precepto jurídico, su deber constitucional”⁶⁰.

28. Aunado a lo anterior, a renglón seguido explicó que esta forma excepcional de notificación generaba un deber en la administración. Concretamente, indicó que esta obligación consistía en “*informar a los ciudadanos con la obligada anterioridad, a través de medios masivos de comunicación y con total claridad; del **lugar público** escogido para publicar o fijar las listas de seleccionados para ejercer el deber constitucional*”⁶¹.

29. En conclusión, se evidencia que el acto de notificación de los nombramientos de los jurados de votación es *sui generis*. Tal calificación obedece a que si bien se trata de un acto administrativo particular, puede ser notificado de una forma especial, debido a que está dirigido a un gran número

⁵⁷ Ibídem.

⁵⁸ Al respecto, la sentencia también explicó que los mecanismos accesorios de notificación no podrían remplazar al principal, pues “*no son necesariamente comunes a todos los ciudadanos, como si lo es el mecanismo principal: entiéndase los casos de información telefónica ó (sic) vía internet*”.

⁵⁹ Ibídem.

⁶⁰ Ibídem.

⁶¹ Ibídem.

personas. Asimismo, se encuentra que esta Corporación avaló esta excepción y que condicionó la exequibilidad de la norma “*en el entendido que el concepto lugar público se refiere a aquel sitio de amplio conocimiento para la ciudadanía, señalado con anterioridad a la fijación de la lista de jurados de votación, de fácil y extenso acceso, de común afluencia y que en concurrencia con las anteriores; permita que los ciudadanos seleccionados como jurados de votación conozcan, con la antelación indicada en el mismo precepto jurídico, su deber constitucional*”.

Caso concreto

30. Con base en la información que obra en el expediente y las consideraciones presentadas, a continuación la Sala examinará si se configuraron los fenómenos de la cosa juzgada o de la temeridad. De no ser así, estudiará si se encuentran satisfechos los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela y, consecuentemente, se ocupará de resolver el problema jurídico planteado.

Análisis de la temeridad y de la cosa juzgada

31. El 22 de abril de 2019, el señor Carlos Perdomo Calderón presentó una acción de tutela contra la “*REGISTRADURÍA NACIONAL DE FLANDES Y PARTIDO POLITICO (sic) CENTRO DEMOCRATICO (sic) A NIVEL NACIONAL Y MUNICIPAL*”. En esa ocasión, refirió que no sabe utilizar “*aparatos electrónicos*” y que le es difícil acceder a una página web, por lo que nunca se enteró de que fue escogido como jurado de votación para las elecciones presidenciales celebradas en el 2018. Asimismo, cuestionó que el partido político y la Registraduría Nacional del Estado Civil nunca lo notificaron personalmente acerca de su designación⁶², como sí lo hicieron respecto del proceso administrativo de cobro que le iniciaron. De paso, también sostuvo, bajo la gravedad de juramento, que no era militante del partido Centro Democrático⁶³, ni empleado público o privado, que, además, no tenía el grado de escolaridad necesario para hacer parte del comité de jurados y que está impedido para manejar o realizar cargos públicos.

⁶² Cuestionó que, a pesar de haber ejercido su derecho al voto en los procesos electorales mencionados, no se aprovechó ese momento para notificarlo acerca de designación como jurado de votación.

⁶³ En respuesta a esta afirmación, el partido Centro Democrático informó que el accionante se encuentra registrado como simpatizante de esa colectividad desde el 17 de marzo de 2015, sin que se haya presentado hasta ese momento solicitud de desafiliación o de retiro de sus bases de datos.

32. Con base en esta primera solicitud de amparo, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes, a través de sentencia del 6 de mayo de 2019, declaró improcedente la acción de tutela. Consideró que el accionante se encontraba en término para presentar los recursos de reposición y apelación contra las sanciones impuestas en su contra y que, a pesar de ello, optó por acudir directamente a la acción de tutela. A una conclusión similar llegó en relación con la permanencia del accionante en las bases de datos del partido político accionado, pues encontró que este no había presentado ninguna petición encaminada a aclarar las supuestas irregularidades en su proceso de afiliación a esa colectividad.

33. El 16 de mayo de 2019, el accionante presentó el recurso de reposición contra las resoluciones emitidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el 17 de mayo esa entidad confirmó las sanciones impuestas.

34. Posteriormente, a través de escrito del 5 de noviembre de 2019, el señor Carlos Perdomo Calderón presentó una nueva acción de tutela. El conocimiento de esta reclamación le correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Girardot que, a través de sentencia del 18 de noviembre de 2019, resolvió “*RECHAZAR POR TEMERIDAD*” la solicitud de amparo presentada. En su criterio, debido a que el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes “*profirió decisión de fondo respecto al debido proceso impartido por parte de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, en el trámite sancionatorio al señor CARLOS PERDOMO CARDONA por la no comparecencia a ser jurado de votación para las elecciones de presidente y vicepresidente en el año 2018, la presente acción de tutela resulta temeraria, al guardar identidad de partes, hechos y pretensiones, máxime cuando dicha sentencia se declaró improcedente al contar el accionante para la época con otro mecanismo de defensa judicial*”.

35. Finalmente, el 28 de enero de 2020 el señor Carlos Perdomo Calderón presentó la acción de tutela que ahora ocupa a la Corte.

36. Luego de efectuar este breve recuento de lo ocurrido, la Sala evidencia que en este caso no se configuran los fenómenos de la temeridad o de la cosa juzgada, tal como se explica a continuación:

37. De entrada, la Corte no evidencia que exista un “*actuar doloso y de mala fe*” por parte del señor Carlos Perdomo Calderón. Tal como lo señaló el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes en la sentencia que emitió el 6 de

febrero de 2020, el accionante *“acude a la acción de tutela nuevamente bajo una errada asesoría brindada por una persona ya que él no cuenta con estudios universitarios, ni conocimiento de ley sobre las sanciones que este procedimiento puede acarrearle”*⁶⁴. Esa conclusión responde en gran medida a lo mencionado por el señor Perdomo Calderón cuando se solicitó la ampliación de su reclamo ante esa misma autoridad judicial, pues sostuvo lo siguiente: *“Yo consulte (sic) porque me van a quitar mi casa y el señor defensor del pueblo donde mi mando (sic) la señora ANA JUDIT GAMBOA me mando (sic) para allá y me hicieron ese documento pero la verdad ya presente (sic) tutela por estos hechos en este juzgado, yo no tengo la culpa por que (sic) no me explicaron”*⁶⁵.

38. En esa medida, se evidencia que en este caso no se configura la temeridad, en tanto existe una falta de conocimiento del demandante, así como un errado asesoramiento. Esto, como se explicó en las consideraciones de esta providencia, obliga a que la actuación no se considere temeraria, lo que descarta una sanción en contra del actor, aunque sí a que se declare improcedente la acción de tutela. Con todo, la Corte encuentra oportuno examinar si en este caso se configuraron los dos escenarios excepcionales en los que resulta factible presentar una nueva acción de tutela. Para ello, se retomará parte del recuento efectuado. Veamos:

39. La primera acción de tutela que presentó el señor Carlos Perdomo Calderón fue declarada improcedente por el Juzgado Primero Promiscuo de Flandes al evidenciar que el accionante no había utilizado los recursos con los que contaba para cuestionar las sanciones impuestas en su contra. Incluso, resaltó que para ese momento se encontraba en término para recurrir a esos mecanismos de defensa.

40. Con posterioridad a ello, el 16 de mayo de 2019, el accionante presentó sendos recursos de reposición contra las Resoluciones 03 y 05 del 20 de marzo de 2019. La Registraduría Nacional del Estado Civil, sin embargo, se mantuvo en su posición inicial. Esta actuación, en criterio de esta Sala, permitía exceptuar la configuración de la temeridad, por cuanto se trató del surgimiento de una de las circunstancias fácticas o jurídicas a las que ha hecho mención esta Corporación para proceder de esta manera. Se trata de una nueva circunstancia no solamente porque en parte respondió a los cuestionamientos que efectuó el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes, sino también porque, en efecto, esta Corporación ha reconocido que la utilización de los recursos de la

⁶⁴ Folio 82 del cuaderno de instancia.

⁶⁵ Folio 16 del cuaderno de instancia.

vía gubernativa incide en el estudio que se realice respecto del cumplimiento del requisito de subsidiariedad⁶⁶.

41. A pesar de ello, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Girardot, a través de sentencia del 18 de noviembre de 2019, resolvió “*RECHAZAR POR TEMERIDAD*” la nueva acción de tutela presentada por el peticionario. Como consecuencia de ello, no se ocupó de resolver el fondo del asunto, a pesar de que las actuaciones que había realizado el accionante permitían exceptuar los fenómenos de la temeridad y de la cosa juzgada.

42. Así las cosas, esta Corte evidencia que en este caso no se han configurado los fenómenos de la temeridad y de la cosa juzgada, debido a que no ha existido mala fe por parte del actor, han surgido circunstancias que habilitan un nuevo pronunciamiento en sede de tutela⁶⁷ y a que, después de ello, las autoridades judiciales que se han ocupado de este asunto no han emitido una respuesta de fondo a la problemática planteada. En su lugar, se han limitado a señalar que debido a que se configuró la temeridad no existe lugar a examinar la viabilidad de conceder el amparo.

Procedibilidad formal de la acción de tutela

43. *Legitimación por activa*: en este caso se encuentra superado este requisito, en tanto la persona que solicita el amparo de su derecho fundamental al debido proceso es quien fue sancionado por no prestar su servicio como jurado de votación en las jornadas electorales adelantadas el 27 de mayo y el 17 de junio de 2018.

44. *Legitimación por pasiva*: este requisito se encuentra satisfecho, en tanto se demanda a la autoridad pública que expidió los actos administrativos que el accionante reprocha, es decir, a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

45. *Subsidiariedad*: tal como se explicó en las consideraciones de esta decisión, en principio, la acción de tutela contra actos administrativos sancionatorios resulta improcedente. Con todo, le corresponde al juez de tutela examinar si, dadas las circunstancias en las que se encuentra quien solicita el amparo de sus derechos fundamentales, los mecanismos judiciales ordinarios de defensa

⁶⁶ Sentencias T-051 de 2016 y T-038 de 2014.

⁶⁷ El surgimiento de estas circunstancias habría variado la identidad de *causa petendi*. Esto en relación con la configuración del fenómeno de la cosa juzgada.

carecen de idoneidad o eficacia, o si, en su defecto, este se encuentra expuesto a la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable.

46. Teniendo presente estas consideraciones, la Sala evidencia que en este caso no se encuentra satisfecho este requisito, tal como se pasa a explicar:

47. De entrada, es importante tener en cuenta que el accionante contaba con la posibilidad de presentar una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con la finalidad de cuestionar las resoluciones a través de las cuales se le impusieron las sanciones que reprocha. Asimismo, esta Sala no evidencia que dadas las condiciones en las que se encuentra el accionante ese mecanismo resulte ineficaz. Ello es así porque, a pesar de haber indagado sobre las posibles circunstancias de vulnerabilidad en las que se encuentra el accionante, no se encontró que el señor Carlos Perdomo Calderón esté en una situación que habilite la competencia del juez de tutela. No se evidencia, entonces, que padezca alguna enfermedad, que tenga personas a cargo o que se trate de una persona analfabeta o de la tercera edad.

48. Si bien refirió que se ocupa en oficios varios y que los ingresos que obtiene a partir de esa labor no superan el salario mínimo legal mensual vigente, se evidencia que según él mismo lo explica sus gastos tampoco superan ese monto, por lo que *prima facie* no se evidencia un eventual peligro para el derecho fundamental al mínimo vital del accionante. Aunado a lo anterior, no se encuentra que la posible pérdida de su vivienda le reste eficacia al mecanismo ordinario de defensa, pues en el estado en el que actualmente se encuentra el proceso de cobro coactivo esa posibilidad es tan solo eventual e hipotética. No evidencia esta Sala, en consecuencia, que el actor se encuentre en una situación que le imposibilite acudir al mecanismo ordinario de defensa.

49. Ahora bien, en lo que respecta a la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, la Corte tampoco encuentra que en este caso se pueda configurar esa situación. Se destaca que no se evidencia una afectación *inminente* a los derechos fundamentales del accionante, pues el proceso de cobro administrativo coactivo no ha iniciado; no se tiene certeza acerca de la *urgencia* de las medidas, pues el accionante no se encuentra en ninguna situación de vulnerabilidad, ni tampoco se evidencia que esté en peligro su derecho fundamental al mínimo vital; (iii) no se encuentra corroborada la *gravedad* del perjuicio que puede sufrir el accionante, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil, ante su interés por pagar la deuda, la presentó una propuesta de acuerdo de pago que le permite cumplir esa obligación por cuotas; y (iv) no se encuentra que en este caso la

medida de protección tenga carácter *impostergable*, pues dada la situación del accionante no se encuentra indispensable la intervención del juez de tutela.

50. De otro lado, como consecuencia de que no se encuentra superada la subsidiariedad de la acción de tutela, y de que siempre resulta necesario que se encuentren satisfechos **todos** los requisitos de procedibilidad formal de este mecanismo de protección, la Corte no encuentra necesario llevar a cabo un estudio en relación con el cumplimiento del requisito de inmediatez.

51. Ahora bien, a pesar de que en este caso no se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad, la Corte encuentra oportuno reiterar que el proceso de notificación de los nombramientos de los jurados de votación tiene naturaleza especial y que, tal como lo avaló esta Corporación en la sentencia C-620 de 2004, no se encuentra sujeto a las mismas exigencias que los demás actos de notificación personal. Se trata, por tanto, de un escenario especial en el que resulta indispensable que la Registraduría efectúe un proceso amplio de difusión acerca de las fechas y los lugares en los que se hará la publicación de los listados. Asimismo, genera la necesidad de que los ciudadanos, ante la cercanía de un proceso electoral, estén atentos ante su posible designación como jurados de votación. Esto, en gran medida, responde al hecho de que el artículo 95 de la Constitución establece como deber de la persona y de ciudadano “[p]*articipar en la vida política, cívica y comunitaria del país*” y de que el artículo 105 del Código Electoral establece que “*el cargo de jurado es de forzosa aceptación*”.

52. En concordancia, también es oportuno tener en cuenta que, contrario a lo señalado por el accionante, en este tipo de casos la Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene la obligación de efectuar la notificación personal del acto administrativo a través del cual se efectúa el nombramiento de los jurados de votación, máxime si el ciudadano designado reside, como en este caso, en el casco urbano del municipio donde se efectuó la publicación de los listados y tiene un nivel de escolaridad que le permite fácilmente comprender su obligación, revisar la lista y presentarse ante las autoridades respectivas⁶⁸.

53. En cualquier caso, la Corte destaca que el incumplimiento de esta obligación no puede poner en peligro derechos fundamentales como el mínimo vital. Por ello, resulta esencial que la Registraduría Nacional del Estado Civil tenga en cuenta la situación personal en la que se encuentra cada una de las personas

⁶⁸ Sobre este punto, es necesario destacar que el accionante cursó hasta segundo grado de **bachillerato** y que, en cualquier caso, la Registraduría Nacional del Estado Civil ofrece jornadas de capacitación en las que explica las funciones que deben cumplir los ciudadanos que han sido nombrados jurados de votación.

sancionadas, su interés por cumplir con la obligación y las posibilidades económicas con las que cuenta para pagar esa deuda⁶⁹. En esa medida, debe ofrecer la posibilidad de pactar formas de pago que atiendan a esas circunstancias, que no pongan en peligro la capacidad de subsistencia del ciudadano o de su núcleo familiar y que garanticen que la imposición de una sanción no ocasionará su *degradación o aniquilamiento* como ser humano.

54. Así las cosas, la Corte confirmará la decisión que profirió el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes, Tolima, el 6 de febrero de 2020, en tanto declaró improcedente la acción de tutela. Sin embargo, esta determinación no está relacionada con la configuración del fenómeno de la temeridad, tal como lo planteó esa autoridad, sino con el incumplimiento del requisito de subsidiariedad en concordancia con los motivos expuestos en esta providencia.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR la sentencia dictada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Flandes, Tolima, el 6 de febrero de 2020, por los motivos expuestos en esta providencia.

Segundo: Por la Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

⁶⁹ Esto resulta importante no solamente para celebración de acuerdos de pago particulares, sino también para el establecimiento de las condiciones que reglamentarán este tipo de procesos, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 1066 de 2006.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

RICHARD STEVE RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

