

**REPÚBLICA DE COLOMBIA****TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D. C.  
SALA DE FAMILIA****Bogotá D. C., cuatro de abril de dos mil veintidós****MAGISTRADA: LUCÍA JOSEFINA HERRERA LÓPEZ.****ACCIÓN DE TUTELA DE ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ EN CONTRA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE) Y OTRO - Ref.: 11001-22-10-000-2022-00262-00 (Primera instancia).**

Discutido y aprobado según Acta N° 040 del 4 de abril de 2022

Procede la Sala a decidir la acción de tutela que promoviera el ciudadano **ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**, en contra del **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)** y la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (RNEC)**, con la cual aspira a la protección de sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido, a conocer la verdad electoral y a su materialización, y a la moralidad administrativa, consecuentemente a que se garantice el ejercicio democrático en las elecciones, de modo que *“los candidatos que nos hemos postulado, contemos con todas las garantías necesarias para la efectividad y conteo de los votos depositados por los ciudadanos en las urnas”*.

Manifiesta el accionante que el día 13 de diciembre de 2021, el Partido Alianza Verde al cual pertenece, comunicó a la Organización Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil el otorgamiento del AVAL a los candidatos para el Senado de la República con VOTO PREFERENTE, *“entre los cuales se encontraba mi nombre postulado”* con el número 22, para los comicios electorales

que tendrían lugar el 13 de marzo de 2022, para el periodo constitucional 2022 – 2026.

Luego de tres meses de campaña, se llevaron a cabo los comicios en cumplimiento del calendario electoral; al cierre de las votaciones, inició el preconteo de los votos y las publicaciones de los boletines por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, proceso durante el cual, indica, el Partido Alianza Verde evidenció congelación de varias de sus candidaturas, y así lo hizo público: *“(...) congelación durante el preconteo de varias candidaturas de nuestro partido, que en más del 60% de los boletines emitidos por la Registraduría en la noche del 13 de marzo del presente año se estancó el crecimiento de sus votaciones como una constante estadística imposible, o el caso en valores digitados a favor de algunos candidatos al momento del escrutinio no aparecen luego de contabilizados en los formularios, o la aparición de numerosas nuevas cifras que no habían sido contadas (...)”*.

Asegura el accionante que, desde el inicio de su campaña, realizó un trabajo acucioso; con el pasar de los días la visibilidad de su candidatura creció, las diferentes regiones visitadas *“dejaron ver su decidido apoyo a nuestras luchas y a nuestra candidatura”*, por esa razón le sorprende el resultado de los comicios, con *“muchas dudas sobre las inconsistencias que se han reportado en muchas regiones del país”*, no existen, a su modo de ver, *“garantías sobre el correcto conteo de los votos”* realizado desde el 13 de marzo de 2022, *“hasta la fecha que se han desarrollado las comisiones de escrutinio”*, evidencia *“una diferencia mayor al 900% entre los votos de las fórmulas de mis candidatas y candidatos a la Cámara de Representantes y los que obtuve en cada una de las regiones en las cuales trabaje (sic) de la mano con ellos, visite (sic) constantemente y sentí el apoyo ciudadano”*, estima que *“hay una diferencia abismal en los resultados electorales, y el apoyo que recibí de múltiples electos del Partido del cual hago parte en diversas regiones del país”*.

Debido a las denuncias presentadas sobre presuntas irregularidades, refiere que con su equipo de trabajo realizaron una revisión de los 69 Boletines Informativos de la Registraduría cargados en la plataforma, observando *“que durante todos los boletines solo representé el 0,11% de la totalidad de votos de mi lista; desde el Boletín 14 hasta el Boletín 69”*, es decir, el porcentaje no varió, lo cual estima

*“improbable”, porque “los datos que se ingresaban a la plataforma provenían de diferentes regiones, diferentes fuertes electorales, y puestos de votación de diferentes tamaños”, también encuentra sospechoso que entre los boletines 10 y 35 su candidatura haya sumado 17.000 votos, y entre todos los demás boletines “solo haya sumado 700 votos. No tiene sentido que en todos los boletines mi candidatura represente el 0,1% de la lista, pero casi la totalidad de los votos se registren únicamente en 25 boletines”.*

Acusa irregularidades en los formularios E-14 para transmisión, y E-14 de los delegados y claveros *“en más de veinte (20) municipios”, al punto que, en el trabajo de verificación, “el día de hoy se lograron recuperar cerca de 200 votos por nuestra lista al Senado de la Republica (sic), de los cuales 40... eran para el número 22 y habían sido desconocidos por los jueces que firmaron el E-14 en algunos puntos de votación del municipio de Agustín Codazzi en el departamento del Cesar”, también “hemos identificado errores aritméticos reiterados en los E-14 en lo que representa los votos nulos”.*

*“Impensable”, dice, es no reportar “ni un solo voto” en zonas del país donde, asegura, su presencia fue constante y realizó trabajo legislativo durante los cuatro años en que ha sido Senador de la República, “y mi votación en comparación con las elecciones pasadas hubiese disminuido notablemente”; considera “inaudito que a más de 72 horas de terminadas las elecciones, aun se encuentren formularios E -14 que no están registrados en la plataforma virtual de la Registraduría (sic) Nacional del Estado Civil dispuesto por la organización electoral para tal fin”. A guisa de ejemplo, trae “algunas de las denuncias que hemos recopilado de integrantes de mi equipo político en todas las regiones del país, quienes han denunciado que sus votos no se encuentran registrados en los E-14 y en algunas oportunidades no son registrados como nulos”, relacionadas “con las causales dispuestas en el artículo 265 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 192 del Código Nacional Electoral”, aduce a la par, “que se desconoció en algunos casos la voluntad del elector”, porque algunos votos se tuvieron votos “nulos”, como “válidos”, y ello “trasgredió mi derecho a ser elegido..*

Solicita, en consecuencia, se ordene a las accionadas: **i)** *“la implementación de todas las medidas y acciones necesarias para garantizar mi derecho a elegir y ser elegido y la verdad electoral en los escrutinios desarrollados desde el trece (13) de*

marzo de 2022”; **ii)** “la revisión del estado de la legalidad de los escrutinios que se han adelantado desde el trece (13) de marzo de 2022 a la fecha de pronunciamiento por parte del despacho”, y **iii)** “la suspensión de los actuales escrutinios y el inicio del recuento de todas las mesas que fueron instaladas en el país, debido a las presuntas irregularidades denunciadas y puestas en conocimiento por los ciudadanos, candidatos, testigos electorales, jurados de votación y los medios de comunicación”.

## **ACTUACIÓN PROCESAL**

### **Admisión y vinculaciones:**

La acción de tutela correspondió aleatoriamente al Juzgado Cuarenta Penal Municipal con función de Control de Conocimiento de Bogotá, y por auto del 19 de marzo de 2022 dicha autoridad la remitió a este Tribunal por competencia, para que fuera repartida entre los Magistrados que integran la Corporación, de conformidad con las previsiones del artículo 1 del Decreto 333 de 2021.

Asignado el conocimiento de la acción a la Magistrada Sustanciadora, la admitió el 23 de marzo de 2022, ordenó vincular, a través de sus representantes legales, a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o coaliciones conformadas para las elecciones legislativas año 2022, entre ellos, el Partido Alianza Verde al cual pertenece el accionante, y a la Mesa de Garantías Electorales convocada por el Gobierno Nacional, con ocasión al resultado de los últimos escrutinios; para tal efecto, se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral, garantizar el debido enteramiento del medio tuitivo, mediante publicación realizada en sus páginas web, otorgando a los vinculados el término de un día, para manifestar lo que a bien tuvieran.

### **Respuestas de las accionadas y vinculados:**

**Consejo Nacional Electoral:** En defensa de los intereses del **CNE**, la doctora **BRENDA LILIANA JIMÉNEZ PATERNINA**, Profesional Universitario adscrita a la Oficina de Asesoría Jurídica y Defensa Judicial del Consejo Nacional Electoral, solicita desestimar la acción de tutela por improcedente, dada “*la inexistencia*” de una conducta respecto de la cual se pueda efectuar el juicio de vulnerabilidad de

derechos fundamentales, y enfatiza en la necesidad de *“agotar todos los demás medios o recursos de defensa que ofrece nuestro sistema jurídico para luego así, interponer la acción de tutela, salvo que esta se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable”*.

Apoya sus alegaciones en el alcance de las funciones constitucionalmente asignadas al **CNE**, en el artículo 265 de la Carta Política; en la facultad de las comisiones escrutadoras para verificar, a solicitud de los candidatos, de sus representantes o de los testigos electorales debidamente acreditados, el recuento de los votos emitidos en una determinada mesa, según lo preceptuado en los artículos 164; en la facultad y competencia de **CNE** para verificar los escrutinios, bajo los condicionamientos establecidos en los artículos 189 y 192 del Decreto 2241 de 1986, *“Por el cual se adopta el Código Electoral”*, así como en la manera de proceder, frente a posibles reclamaciones de los candidatos, apoderados y/o testigos electorales ante las Comisiones Escrutadoras Zonales, Auxiliares, Distritales, Municipales, Departamentales, y aún ante el Consejo Nacional Electoral, según corresponda, de acuerdo con lo reglamentado en la Resolución No. 2465 del 9 de julio de 2014 del **CNE**, de igual manera, trae a cuento lo dicho por el doctor Guillermo Francisco Reyes González, acerca de la oportunidad para presentar la Solicitud de Recuento de Votos.

Acompaña a la respuesta, constancia de la publicación en lugar visible de la página web de la **CNE**, realizada el 25 de marzo de 2022 por la Oficina de Comunicaciones, informando a los vinculados la existencia de la acción constitucional, conforme a lo ordenado en el auto admisorio de la misma.

**Registraduría Nacional del Estado Civil:** El Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, también solicita declarar la improcedencia de la acción, es inexistente la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales alegada por el accionante, la **RNEC** *“cumplió debidamente con sus funciones constitucionales y legales en el proceso electoral que se surtió el 13 de marzo de 2022”*; adicionalmente, indica, la legislación establece un procedimiento para garantizar el ejercicio del debido proceso en sede administrativa, *“para que las comisiones escrutadoras auxiliares, municipales, especiales, distritales, generales y nacional conozcan de las inconsistencias evidenciadas en el diligenciamiento de los formularios E14*

*presentadas por los candidatos inscritos, sus apoderados y testigos electorales o de oficio, todo ello con el fin de obtener la verdad electoral”.*

Los jurados de votación, particulares que ejercen una función pública con carácter transitorio designados de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la Ley Estatutaria 163 de 1994, explica, tienen a su cargo el escrutinio de las mesas de votación y el diligenciamiento de los Formularios E-14, de modo que *“la toma de decisiones sobre los escrutinios está en cabeza de éstos, de las comisiones escrutadoras auxiliares, municipales, especiales, distritales y en la instancia departamental por los delegados del CNE. En todas las instancias de escrutinio la RNEC solo ejerce labores de secretaría”.* Los certificados electorales de algunos votantes y ejemplares de los E14 aportados por el accionante, dice, no son *“garantía”* de que lo hayan elegido, porque *“el voto en Colombia es secreto”* y *“por el simple hecho de manifestar que se votó por una opción no hay garantía de que eso sea así”.*

A continuación, se refirió la Registraduría al proceso de escrutinio en Colombia, a cargo de las Comisiones Escrutadoras, y en relación con los E-14, luego de explicar la función de los tres ejemplares, -transmisión, delegados, y claveros-, aclaró que no está dentro de las facultades de la entidad ordenar recuentos generales de votos, en días pasados, agrega, *“el Registrador Nacional del Estado Civil planteó la posibilidad de realizar una solicitud de recuento general de votos del Senado de la República al CNE, para que este dentro de su función de revisión de escrutinios, señalado en el numeral 4 del artículo 265 de la Constitución Política, decidiera si lo consideraba viable desde el orden legal y logístico. No obstante, dicha solicitud no fue presentada oficialmente, pues se acordó en la Comisión de Coordinación y Seguimiento a los Procesos Electorales del orden nacional realizada el pasado 22 de marzo, donde se encontraban todas las autoridades del Estado, representantes de las fuerzas políticas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, que los escrutinios, sus instancias administrativas y las judiciales garantizaban la oportunidad a candidatos y partidos de ejercer su derecho de contradicción en el caso de inconsistencias en los formularios E14”.*

El accionante *“parte de un supuesto errado”*, pretende *“el recuento de votos contemplados en el artículo 164 y/o la interposición de reclamaciones del artículo 192 del Código Electoral mecanismos propios de instancia administrativa de*

*escrutinios, la cual se encuentra en curso a la fecha, desgastando a la administración pública y a la rama judicial de manera injustificada”, aunado a ello, “algunas de las situaciones que se enmarcan en las causales del medio de control de nulidad electoral contenidas en el artículo 275 de la Ley 1432 de 2011 (CPACA), por lo que a su vez reconoce que, además de las instancias administrativas de los escrutinios, cuenta con un mecanismo judicial efectivo y especial para la protección de los derechos que anuncia de manera irresponsable, indiscriminada y genérica como vulnerados”, solicita por tanto negar la acción, “pues existe en primera instancia la puesta en conocimiento de las supuestas irregularidades en sede administrativa (escrutinios) y de no ser resuelto, se podrá acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a través del medio de control de nulidad electoral”.*

**DAPRE (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República):** A través de apoderado judicial, alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, por inexistencia de nexo causal entre la presunta violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados por la parte actora, y la entidad.

**Partido Alianza Social Independiente:** La representante legal, **SOR BERENICE BEDOYA PÉREZ**, alega falta de legitimación en la causa por pasiva, si bien el partido **ASI** hace parte de los partidos y movimientos políticos de la coalición que presentó lista para conformar el Congreso de la República 2022-2026, el accionante pertenece a un partido diferente, por lo tanto, no es ASI el llamado a responder los hechos objeto de la queja; no obstante, solicita desestimar la acción de tutela por improcedente, atendiendo su carácter residual y subsidiario, *“por existir actualmente en trámite no solo unas actuaciones administrativas, como también una acción judicial ante las autoridades competentes y además por falta de acreditación del perjuicio irremediable alegado que hiciera viable el amparo constitucional transitorio”.*

## **CONSIDERACIONES**

1. La competencia para conocer del reclamo constitucional promovido por el señor **ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**, la determina el Decreto 333 de 2021 en su artículo 1º, modificatorio del Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.3.1.2.1, numeral 3, que atribuye a los Tribunales Superiores de Distrito

Judicial, el conocimiento de las acciones de tutela dirigidas, entre otras autoridades, contra el Consejo Nacional Electoral.

2. Fundamento constitucional de la acción de tutela, es el artículo 86 de la Carta Política, conforme al cual toda persona está legitimada para reclamar ante los jueces, protección oportuna y eficaz a sus derechos fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente señalados por la ley, es, según la doctrina constitucional: “*un verdadero derecho fundamental, a través del cual se garantiza la protección de los demás derechos fundamentales, los cuales, sin ella, comprometerían su eficacia*” (CC, sentencia C-483 de 2008).

3. Por su finalidad dirigida a la urgente protección de derechos fundamentales, la procedencia de la tutela responde a factores de residualidad y subsidiariedad, acorde con la teleología de los artículos 86 constitucional y 6° del Decreto 2591 de 1991, pues, no es aquella acción sucedánea o alterna a los medios ordinarios de defensa establecidos por el legislador; su propósito lejos está de invadir o usurpar competencias ajenas, legalmente asignadas a otras autoridades, sujetas a procedimientos previamente establecidos en la ley y dotados, además, de todas las garantías procesales y sustanciales para que los administrados puedan hacer valer sus intereses; por eso, como al unísono lo señalan dichas disposiciones, para hacer uso de este excepcional medio de protección es menester que el afectado no disponga de otros mecanismos de defensa idóneos, para velar por el respeto y la garantía de sus prerrogativas soslayadas, salvo que con ella se pretenda evitar un perjuicio irremediable el cual, como lo ha indicado la H. Corte Constitucional, se presenta cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su integridad (Sentencia C-138 de 2018).

4. El accionante solicita en este caso, “*la revisión del estado de la legalidad de los escrutinios que se han adelantado desde el trece (13) de marzo de 2022 a la fecha de pronunciamiento por parte del despacho*”, así como “*la suspensión de los actuales escrutinios y el inicio del recuento de todas las mesas que fueron instaladas en el país, debido a las presuntas irregularidades denunciadas y puestas en conocimiento por los ciudadanos, candidatos, testigos electorales, jurados de* ACCIÓN DE TUTELA DE ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ EN CONTRA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTRO - Ref.: 11001-22-10-000-2022-00262-00 (Primera instancia).

*votación y los medios de comunicación”, pero tales pretensiones tempranamente se advierte, escapan a la órbita del Juez de Tutela, si se tiene en cuenta que la jurisdicción contenciosa administrativa establece mecanismos idóneos a los cuales puede acudir aún el afectado, a fin de que el Juez Natural revise la legalidad de los escrutinios y todo cuanto a éstos concierna, mediante el ejercicio, ya sea, de la acción de nulidad electoral, y/o del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrados en los artículos 138 y 139 del CPACA, propios para dirimir controversias de esa estirpe, y con la posibilidad de solicitar cautelarmente en este último escenario, la suspensión de los efectos de los actos que se emitan durante tales escrutinios.*

Este ha sido el criterio reiterado e invariable de la doctrina constitucional en innumerables pronunciamientos, ejemplo de ello son las sentencias STC1913 del 23 de febrero de 2022, STL3248 del 18 de marzo de 2020, STL753 del 29 de enero de 2020, STL627 y STL762 del 22 de enero de 2020, STL13582 del 17 de septiembre de 2019, y STL4153 del 8 de abril de 2015. En esta última, la Corte Suprema de Justicia consideró:

*“En el presente asunto el actor considera que el proceso para la elección del Representante a la Cámara por la Circunscripción Internacional, adoleció de varias irregularidades, entre otras la no exclusión de resultados electorales de las mesas de votación en donde no se remitieron los formularios E17 o la trashumancia de votantes, hasta la inconstitucionalidad del Decreto 11 de 2014, todo lo cual aseguró que ocasionan la invalidez del proceso, concretamente de la Resolución No. 2996 de 2014, que a su juicio negó el análisis de la mencionada trashumancia. Para el efecto, trae a esta queja un caudal probatorio sobre el que edifica tales aseveraciones, pero ello sin duda es un estudio legal que escapa a la órbita de esta acción, pues el actor cuenta con las acciones previstas por el legislador para atacar los actos proferidos en desarrollo de un proceso electoral, razón por la que, no cabe duda alguna, a quién le corresponde resolver ese asunto es al juez natural en la jurisdicción contencioso administrativa”.*

Y recalcó:

*“debe hacerse énfasis en que las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son eficaces e idóneas, dada la facultad de solicitar las medidas cautelares, reguladas en los artículos 229 y siguientes del Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que por sí mismas, representan un medio judicial expedito para la protección de los derechos que se estiman vulnerados”.*

No es entonces la acción de tutela, senda idónea para cuestionar la legalidad del proceso electoral recientemente adelantado, sino las acciones de la jurisdicción contencioso administrativa ya mencionadas, por antonomasia consagradas para verificar si se incurrió o no en las irregularidades alegadas por el accionante, mediante un amplio debate probatorio, más bien limitado en el reducido marco de verificación de esta acción constitucional.

Añádase a lo dicho que el artículo 164 del Código Electoral, otorga a los candidatos, sus representantes o a los testigos electorales debidamente acreditados, la posibilidad de solicitar a las comisiones escrutadoras la verificación del “*recuento de los votos emitidos en una determinada mesa*”, caso en el cual, dicha petición, “*deberá presentarse en forma razonada y de la decisión de la comisión se dejará constancia en el acta*”, trámite que el accionante, al parecer, no agotó.

Y si por descontada se tiene la existencia de un perjuicio irremediable, pues ningún peligro, amenaza o afectación inminente de las características señaladas en la jurisprudencia, se observa para abrir paso a la excepcional intervención de Juez de Tutela, la conclusión obligada es que no se cumplen los presupuestos de procedibilidad, consagrados en los artículos 86 de la Constitución y 6° del Decreto 2591 de 1991, y reiterados en la jurisprudencia, a fin de legitimar al accionante en su reclamación.

Así las cosas, la acción de tutela instaurada por el accionante se negará por improcedente, y se ordenará remitir las diligencias a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnado el fallo.

**En mérito de lo expuesto el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D. C., en Sala de Decisión de Familia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** por improcedente, la acción de tutela interpuesta por el ciudadano **ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**, en contra del **CONSEJO**

---

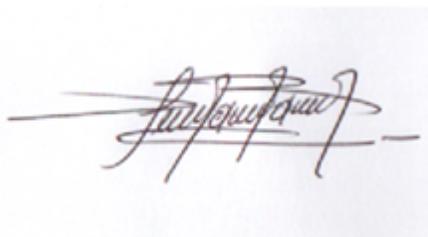
ACCIÓN DE TUTELA DE ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ EN CONTRA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y OTRO - Ref.: 11001-22-10-000-2022-00262-00 (Primera instancia).

**NACIONAL ELECTORAL (CNE)** y la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (RNEC)**.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** por el medio más expedito a los accionados, vinculados y demás intervinientes, para tal efecto, se solicitará al **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)** y la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (RNEC)**, garantizar el debido enteramiento de esta sentencia mediante publicación realizada en sus páginas web, allegando las constancias del caso a efectos de contabilizar el término legal de impugnación.

**TERCERO: ORDENAR** que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso último del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE**

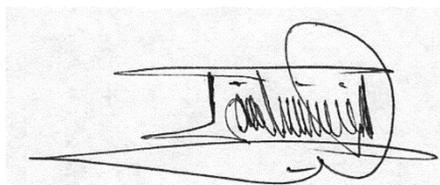


**LUCÍA JOSEFINA HERRERA LÓPEZ**

**Magistrada**



**JOSÉ ANTONIO CRUZ SUÁREZ**  
**Magistrado**



**IVÁN ALFREDO FAJARDO BERNAL**

**Magistrado**