



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés islas, veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 066

Medio de control	Acción de Tutela
Radicado	88-001-23-33-000-2023-00043-00
Accionante	Ignacio Barrera Kelly
Accionado	registraduría Nacional del Estado Civil.
Magistrado Ponente	Jesús Guillermo Guerrero González

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Procede la Sala a resolver la Acción de Tutela instaurada por el Señor Ignacio Barrera Kelly contra la registraduría Nacional del estado Civil delegada para San Andrés con el objeto que sea protegido su derecho fundamental a ser elegido, participación política, debido proceso, buena fe, confianza legítima y favorabilidad.

II. ANTECEDENTES

- HECHOS

Como fundamentos fácticos de la acción el accionante señaló, en síntesis, lo siguiente:

PRIMERO: Manifiesta el accionante que, actualmente se encuentra trabajando para conformar el grupo significativo Reverdecer de las Islas-REDI y el pasado 26 de junio de 2023 el comité inscriptor del grupo significativo Reverdecer de las Islas, bajo número de radicado 000157, entregó 10 carpetas con los formatos en los cuales se recolectaron 14.730 firmas para su candidatura a la Gobernación.

SEGUNDO: Arguye que, el pasado 29 de julio mediante documento E-6GO realizó la inscripción de su candidatura a la Gobernación en las instalaciones de la Registraduría, siendo el último día de inscripción, sin tener la respuesta de la verificada las firmas para la Corporación.

TERCERO: Seguidamente, el 31 de julio de 2023, la registraduría nacional expidió un certificado en donde indicó que el grupo Reverdecer de las Islas,



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

obtuvo 9.211 apoyos ciudadanos válidos para su candidatura a la gobernación, manifestando que fueron anulados 5.519 firmas las cuales fueron recolectadas por el grupo REDI.

CUARTO: Posterior a ello, sostiene el accionante que, el Departamento Archipiélago tiene un régimen especial amparado en el artículo 310 de la constitución política y el artículo 5° numeral 4° del Decreto 2762 de 1991 para temas de control poblacional.

QUINTO: Sostiene el peticionario que, la ley estima que para inscribir candidaturas por medio de firmas se requiere recolectar el 20% de las firmas de los ciudadanos aptos para votar, pero en el Archipiélago ese 20% se debe sacar de los ciudadanos elegibles que tengan tarjeta de residencia (OCCRE) de mayor de edad, (Artículo 5° numeral 4°, Decreto 2762 de 1991) y la Registraduría determinó este 20% de los ciudadanos inscritos en su censo electoral y no de los que son aptos para votar según el Decreto de control de norma poblacional.

SEXTO: Expresa que, el porcentaje exigido por la Registraduría Nacional debe ser ajustado a los votantes elegibles con su tarjeta OCCRE, y la Registraduría debió dirigirse a la base de datos de la Oficina de la OCCRE y no solo a su base de datos para sacar ese 20% que exige la ley debido al régimen especial del territorio.

SEPTIMO: Al exigir que la cantidad de firmas requeridas para la inscripción de la candidatura sea tomada del censo electoral nacional y no de la base de datos de la OCCRE; la cual establece la cantidad de personas que pueden acceder al sufragio en el departamento, suma que es inferior al censo electoral, se pone una carga excesiva sobre el candidato para poder acceder a su derecho fundamental de ser elegido.

OCTAVO: Posterior a la presentación de un derecho de petición con fecha del 20 de septiembre de 2023 presentado ante la Registraduría, esta entidad ratifica que el porcentaje exigible para ser inscrito por medio de firmas es tomado del censo electoral general sin discriminación.

NOVENO: El 18 de agosto de 2023 en la socialización del tarjetón de votación la candidatura estaba registrada con nombre, foto y movimiento como una de las posibles opciones para Gobernador del Departamento.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

DECIMO: Finalmente agrega el peticionario que, sin notificación oficial, sin previo aviso, fue removido del tarjetón en una socialización con fecha de viernes 08 de septiembre de 2023, aduciendo que es cercenado su derecho a la participación y ser elegido, así como el derecho a la igualdad para seguir promoviendo y realizando la campaña electoral en calidad de candidato toda vez que aun cursaba un proceso legal referente al tema el Consejo de estado.

- PRETENSIONES

El accionante en el escrito de tutela formula las siguientes pretensiones:

***“PRIMERO:** tutelar los derechos fundamentales a ser elegido, al de la participación política como al debido proceso y, la buena fe, confianza legítima y favorabilidad.*

***SEGUNDO:** Señor, Juez sírvase en ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la inscripción de mi candidatura a la gobernación del Archipiélago por el periodo 2024-2027 y nuevamente la inclusión en el tarjetón electoral como aspirante del grupo significativo ciudadano REVERDECER DE LAS ISLAS- REDI por las razones anteriormente expuestas.*

***TERCERO:** Señor Juez, sírvase ORDENAR que la Registraduría Nacional informe al despacho, cual es el porcentaje estimado y real de Las personas con derecho a ejercer el voto a la luz del cumplimiento del Decreto 2762 de 1991, de conformidad con su censo electoral.*

***CUARTO:** Solicitar vinculación a la oficina de Control y Residencia y Circulación OCCRE, para que allegue (sic) al despacho el porcentaje real de la población adulta con tarjeta de residencia OCCRE vigente y que cumple con las particularidades del Decreto 2762 de 1991 y demás normas concordantes.*

***QUINTO:** Solicitar la vinculación de la Procuraduría General de la Nación, a fin de que sea garante del restablecimiento de mi derecho.*

***SEXTO:** Solicitar la vinculación de la Defensoría del pueblo. A fin de que sea garante del restablecimiento de mi derecho”.*

- CONTESTACIÓN

Mediante escrito de contestación dentro de la oportunidad establecida El apoderado judicial de la Registraduría Nacional del Estado Civil al contestar la tutela explica la diferencia entre las candidaturas presentadas por partidos políticos y las de Grupos Significativos de Ciudadanos. A ese respecto señala que, la primera está dotada de firmeza por el aval otorgado al candidato y la segunda por las firmas recolectadas para brindarle solidez a la misma, así como la póliza de seriedad.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

Señala que los grupos significativos de ciudadanos deben cumplir los siguientes requisitos constitucionales y legales: I. Haber registrado ante la correspondiente autoridad electoral un comité integrado por 3 ciudadanos, por lo menos un mes antes del cierre de la inscripción y antes de iniciar la recolección de apoyos, II. Haber allegado las firmas que se aportan como apoyo a las candidaturas según la corporación y de acuerdo con el siguiente cálculo: III. Haber allegado la póliza de seriedad de la candidatura: la cual podía constituirse en cualquiera de las siguientes modalidades:

- Póliza expedida por una compañía de seguros, a nombre de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Garantía bancaria de instituciones autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, a nombre de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Precisa que, los candidatos que no estén avalados por un partido o movimiento político con personería jurídica, sino por asociaciones de todo orden que por decisión de su asamblea general resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales y los grupos de ciudadanos, deberán reunir un número mínimo de firmas válidas equivalentes al menos al veinte por ciento (20%) del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para sufragar en la respectiva circunscripción electoral entre el número de curules o cargos a proveer, que en ningún caso superarán las cincuenta mil (50.000) firmas.

En tal sentido, señala que para las elecciones de autoridades territoriales a celebrarse el 29 de octubre de 2023, la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió, entre otras, la Resolución No. 28795 del 21 de octubre de 2022 *“Por la cual se reglamenta el procedimiento para registro de los comités inscriptores de candidaturas apoyadas por Grupos Significativos de Ciudadanos, Movimientos Sociales y Promotores del voto en blanco, así como para la verificación de firmas de apoyo presentadas por estos para las elecciones de Autoridades Territoriales a realizarse el 29 de octubre de 2023, en las que se eligen gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales”*.

Menciona que, para el caso que nos ocupa, los artículos décimos primeros y siguientes de la Resolución citada establece el procedimiento de verificación de firmas de apoyo por parte de la RNEC – Dirección de Censo Electoral indicando



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

que, que, el Consejo Nacional Electoral mediante radicado No. 1054 de 2015 Magistrado ponente Armando Novoa García, señaló:

“(...) La verificación de las firmas a cargo de la Registraduría es una labor que no está consignada expresamente en la ley, pero que resulta necesaria para verificar la seriedad de las firmas y asegurar que la candidatura del grupo significativo de ciudadanos realmente obtuvo los apoyos que exige la ley...”

Así mismo, en los párrafos primero y tercero del artículo octavo de la Resolución No. 28795 del 21 de octubre de 2022, se estableció que si la verificación de los apoyos se surte antes del periodo de inscripción de las candidaturas y la certificación del cumplimiento del número mínimo de respaldos ciudadanos válidos proferida por el Grupo de Verificación de Firmas de la Dirección de Censo Electoral, se encuentra en firme antes del inicio del periodo aludido, se tendrá certeza de la posibilidad o no de la inscripción de la candidatura con antelación a este, pero en todo caso – es decir tanto para los Grupos Significativos de Ciudadanos que entregaron las firmas antes del inicio del periodo de inscripciones como para los que las entregaron durante el mismo- la firmeza de la inscripción queda condicionada al cumplimiento del requisito del número de firmas válidas para postular la candidatura certificado por el funcionario electoral competente.

De igual manera, explica que de conformidad con la Resolución No. 28795 de 2022, párrafo primero del artículo décimo tercero, cuando se expide certificación de no cumplimiento del número mínimo de firmas válidas, el comité inscriptor podrá en ejercicio del debido proceso contradecir la certificación del director del Censo Electoral, para lo cual dispone de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación. Así las cosas, señala que contra el “Informe de Verificación de Firmas de Apoyo” procede el ejercicio de la “Contradicción” cumpliendo unos requisitos específicos, los cuales consisten en: I. Controvertir por escrito. II. Explicar mediante fundamentos técnicos de contradicción, las razones de validez o exclusión de cada uno de los ellos; es decir, de cada uno de los apoyos que pretende validar o excluir. Además, aclara que, dicha instancia no es excusa para revivir términos o discusiones que no tengan relación directa con el resultado del Informe Técnico de Verificación de Firmas de Apoyo.

Una vez en custodia de la Dirección de Censo Electoral - Coordinación Grupo Verificación de Firmas, se realizó la inspección física de los formularios y su



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

alistamiento, que consistió en revisar cada folio por anverso y reverso, revisar folio por folio e identificar las novedades o irregularidades, tales como:

El día 31 de julio de 2023, se notificó la Certificación de No cumplimiento del requisito del número mínimo de firmas válidas requeridas para respaldar la inscripción de la candidatura a la Gobernación del Departamento de San Andrés junto con el Informe Técnico de Verificación de Firmas de Apoyos al grupo significativo de ciudadanos denominado “REVERDECER DE LAS ISLAS REDI” a los correos electrónicos reportados en el acta de registro del comité inscriptor, es decir: reverdecerdelasislasm@gmail.com; mathewdavis7@gmail.com; marjonakelly@gmail.com; chigarcias@hotmail.com.

En dicha certificación se indicó que, ésta podía ser controvertida dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, en los términos del párrafo primero del artículo décimo tercero de la Resolución No.28795 del 21 de octubre de 2022 proferida por el Registrador Delegado en lo Electoral.

El 08 de agosto de 2023, los señores Ignacio Barrera Kelly y Matthew Davis integrantes del comité inscriptor presentaron escrito de contradicción contra la Certificación de No cumplimiento del número mínimo de firmas válidas requeridas por el GSC “REVERDECER DE LAS ISLAS REDI” para la Gobernación de San Andrés Isla.

El 23 de agosto de 2023 mediante oficio RDE-DCE-4233 la Dirección de Censo Electoral, dentro de los términos establecidos en el párrafo tercero del artículo décimo tercero de la Resolución No. 28795 de 2022, dio respuesta a la contradicción presentada por el GSC “REVERDECER DE LAS ISLAS REDI” y notificó el Informe Técnico Definitivo de Verificación de Apoyos conforme a los parámetros establecidos en el artículo décimo tercero de la Resolución No. 28795 de 2022.

El 24 de agosto de 2023 el director para la Democracia, participación ciudadana y acción comunal del despacho del Viceministro General del Interior -Ministerio del Interior doctor Marco Tulio Sánchez Gómez corrió traslado por competencia de la petición elevada por el señor Ignacio Barrera Kelly.

Este mismo día, es decir, el 24 de agosto de 2023 el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dicto



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

sentencia (anexo 12) dentro del radicado 88-001-23-33-000-2023-00035-00 accionante Ignacio Barrera Kelly en la cual resolvió:

(...) PRIMERO: NEGAR el amparo de los derechos invocados por el señor Ignacio Barrera Kelly, por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente sentencia en la forma ordenada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este fallo, enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso que no sea impugnada esta sentencia. (...)

El 15 de septiembre de 2023 se remite respuesta a la petición trasladada por el Ministerio del Interior al señor Ignacio Barrera Kelly y se remite copia a el director para la Democracia, participación ciudadana y acción comunal del despacho del Viceministro General del Interior -Ministerio del Interior.

El señor Ignacio Barrera Kelly remite petición el 20 de septiembre de 2023 solicitando “notificación oficial del motivo de retiro de mi candidatura del tarjetón electoral del departamento. 2. Solicito se me informe acerca de cualquier notificación oficial del tribunal o del CNE que invalide mi candidatura ante los próximos comicios electorales de este 29 de octubre de 2023”.

El 21 de septiembre de 2023 el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección A en radicado 88001-23-33-000-2023-00035-01 resolvió la impugnación elevada por el señor Ignacio Barrera Kelly (anexo 16) indicando que:

“Primero: Revocar la sentencia del 24 de agosto de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en la que negó el amparo de los derechos reclamados en protección, y, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

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

El 27 de septiembre de 2023 la doctora María Fernanda Mayorca Giraldo Coordinadora del Grupo de Inscripción de Candidatos remite respuesta al derecho de petición descrito en el hecho 19. (anexo17)

El 02 de octubre de 2023 el señor Ignacio Barrera Kelly remitió un nuevo derecho de petición (anexo18) solicitando:



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

“(...) ordénese a la Registraduría Nacional la inscripción y la inclusión en el tarjetón electoral del candidato a la gobernación –REDI, el señor IGNACIO BARRERA KELLY identificado con C.C. 18.004.933 DE SAN ANDRES ISLA líder Raizal, con base al artículo 310 de la constitución política y al decreto 2762 del 1991 (ar. 5o, numeral 4o) que otorga un régimen especial al departamento.

2. Que se ordene a la Registraduría nacional del estado civil, tomar con el número mínimo de firmas validadas el 20% de la base de datos de la oficina de control de circulación y residencia OCCRE, los ciudadanos mayores de edad aptos para sufragar, con base en base en el artículo 310 de la constitución política y al decreto 2762 del 1991 (ar. 5o, numeral 4o) que otorga un régimen especial al departamento. (...)”

La anterior petición será resuelta, por parte de la Dirección de Censo Electoral – Coordinación Grupo Verificación de Firmas, dentro de los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

Mediante oficio RDE-DCE-5495 del 04 de octubre de 2023 (anexo 17) la Dirección de Censo Electoral remitió alcance a la respuesta de la contradicción informándole al GSC “REVERDECER DE LAS ISLAS REDI” que:

“(...) la Dirección de Censo Electoral una vez adelantado el procedimiento descrito en la Resolución No. 28795 de 2022, realiza la verificación de las firmas de apoyo consultando en las bases de datos del Archivo Nacional de Identificación – ANI y del Censo Electoral, para el caso en concreto, se debe señalar que el proceso de verificación de las firmas de apoyo adelantado para el grupo significativo de ciudadanos denominado “REVERDECER DE LAS ISLAS REDI” del departamento de San Andrés Isla se adelantó con el censo electoral con fecha de corte del 03 de junio de 2023, el cual contempla la aplicación de todas las novedades señaladas en la Resolución No. 28795 de 2022 en especial la de “no censo investigación” y “no en censo nacional”.

Señalo que, en la respuesta a la contradicción se verificaron nuevamente la totalidad de los apoyos objetados por el GSC “REVERDECER DE LAS ISLAS REDI” causal por causal.

Por otra parte, es menester señalar que, la accionante en el escrito de tutela manifiesta que el 26 de agosto de 2023 el GSC "REVERDECER DE LAS ISLAS REDI"; es decir, posteriormente a la entrega del escrito de contradicción y a que se diera respuesta al mismo; contrató a la oficina T&M GRAFOLOGOS con el fin de revisar las firmas anuladas por la RNEC y que en el dictamen pericial efectuado por los grafólogos Mauricio Tarazón Sicacha y Gustavo Mora, encontraron cuatrocientos seis (406) apoyos los cuales a consideración de la accionante debían ser válidos, es preciso indicar que, este dictamen pericial NO fue allegado a la Dirección de Censo Electoral con el escrito de contradicción.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

En este punto es preciso reiterar que, de conformidad con el párrafo primero del artículo décimo tercero de la Resolución No. 28795 de 2022, la oportunidad para controvertir la certificación ya finalizó. Ahora bien, es menester señalar que, la acción de tutela no es un medio para reabrir esa etapa procesal y allegar documentos que no fueron remitidos en los términos de la contradicción, incluso cuando se viene dando cumplimiento a las actividades del calendario electoral y ya se dio inicio a la impresión de las tarjetas electorales.

En este sentido, se evidencia que la RNEC ha actuado en estricta observancia del principio de legalidad dentro del procedimiento administrativo especial, asegurando con esto el respeto al debido proceso administrativo.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, resulta evidente que la RNEC no ha incurrido en actuación administrativa u omisión alguna, que comporte afectación o lesión a los derechos invocados por la accionante, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil – Dirección de Censo Electoral, otorgó todas las garantías al comité inscriptor del grupo significativo de ciudadanos denominado “REVERDECER DE LAS ISLAS REDI”, y realizó una nueva verificación de los apoyos objetados, lo cual se ve reflejado, en la respuesta emitida.

Así las cosas, se solicita señor juez se NIEGUE la acción de tutela por inexistencia de violación o amenaza de los derechos fundamentales del accionante por parte de la RNEC.

- TRÁMITE DE INSTANCIA.

La presente acción fue repartida el 11 de octubre¹, según el acta individual de reparto efectuada por la oficina de Coordinación Administrativa.

Por haber reunido los requisitos contemplados en el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017, mediante auto No. 061 de fecha 13 de octubre de 2023², se procedió a admitir la presente acción constitucional, en el cual se negó la medida provisional cautelar solicitada y ordeno notificar a la Procuradora judicial II delgada ante el Tribunal Contencioso

¹ Expediente digital, 004actaderepartoE20230004300.

² Expediente digital, 008AutoN061E20230004300.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

Administrativo y ordenando correr traslado a la autoridad tutelada con el fin de que se pronunciaran sobre los hechos de la tutela.

Dentro del término para contestar la tutela, la entidad accionada, dio respuesta a la petición notificada³.

Mediante informe secretarial con fecha del 12 de octubre de 2023⁴ la presente acción paso a despacho para conocimiento de la medida cautelar provisional.

III. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.2.1, numeral 3º del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017.⁵

Como quiera que, en este caso, la acción de tutela fue dirigida contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, fue repartida a esta Corporación y el Tribunal es competente para conocer de ella.

- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA

A pesar del carácter informal que reviste la acción de tutela⁶, derivado de su excepcionalidad, la legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva, es un requisito para su procedencia, pues se hace necesario *“reconocer la persona a quien la Constitución y la ley faculta para invocar la acción y la persona respecto de la cual se puede reclamar un derecho”*⁷.

³ 010contestacionE202300043pdf

⁴ E.D. 007InfSecE20230004300pdf.

⁵ Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones del Presidente de la República, del Contralor General de la República, del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación, del Registrador Nacional del Estado Civil, del Defensor del Pueblo, del Auditor General de la República, del Contador General de la Nación y del Consejo Nacional Electoral serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o a los Tribunales Administrativos.

⁶ Artículo 14. Decreto 2591 de 1991.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-1009 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que, aunque la acción de tutela está regida por el principio de informalidad, ello no es impedimento para que se encuentre cobijado por el derecho al debido proceso (C.P. art. 29), de manera que, en su trámite, se deben satisfacer ciertos presupuestos básicos, como son, entre otros, la capacidad de las partes.

En este sentido, la legitimación en la causa es ‘un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable’⁸.

Según la jurisprudencia de esta Corporación, este requisito procesal se satisface ‘con la correcta identificación de las personas o autoridades responsables de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados, destacando a la vez que su adecuada integración persigue garantizar a los presuntos implicados, el derecho a la defensa y, por esa vía, permitirles establecer el grado de responsabilidad que les pueda asistir en los hechos que son materia de la controversia constitucional’⁹

Con el cumplimiento de este requisito procesal, se busca entre otras cosas, evitar que se profieran sentencias desestimatorias con base en argumentos formales o de ritualidad exclusiva, que como es obvio resultan perjudiciales para el demandante, e igualmente, que se adopten decisiones inhibitorias las cuales se encuentran proscritas en sede de amparo constitucional por expreso mandato del parágrafo único del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991”

En principio, corresponde al accionante indicar la autoridad frente a la cual reclama su derecho, pudiendo el Juez constitucional de manera subsidiaria integrar el contradictorio en sede de tutela, a partir de su formación, preparación jurídica y valoración de las herramientas probatorias de que disponga¹⁰; pero especialmente corresponde a este decidir de fondo, en relación con la vulneración, sobre la persona a quien correspondía la garantía y protección de los derechos fundamentales invocados.

⁸ T-568 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹ Auto 257 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-1009 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

Legitimación por activa

El inciso 1º del Artículo 86 de la Constitución Política consagra:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. (Subrayas de la Sala)

En el asunto sub lite, encuentra la Sala que la acción de tutela fue interpuesta por el señor Ignacio Barrera Kelly, quien manifiesta que se le ha vulnerado su amparo constitucional a ser elegido, participación política, debido proceso, buena fe, confianza legítima y favorabilidad con ocasión a la eliminación de su candidatura para ser Gobernador del Departamento y, dado que es el titular de los derechos que se alegan vulnerados, es suficiente para tener por acreditada la legitimación por activa.

Legitimación por pasiva

De conformidad con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, *“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”*.

De acuerdo a lo relatado por el accionante, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha violado los derechos invocados por la invalidación de 5.519 firmas para la validación de inscripción de su candidatura a la gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por el grupo significativo de ciudadanos REVERDECER DE LAS ISLAS - REDI.

En tal sentido, la Sala considera que la Registraduría Nacional del Estado Civil, se encuentra legitimada en la causa por pasiva dentro del presente proceso.

- PROBLEMA CONSTITUCIONAL



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

Corresponde a la Sala en esta oportunidad establecer si se han vulnerado o no los derechos fundamentales a ser elegido, participación política, debido proceso, buena fe, confianza legítima y favorabilidad, invocado por el Señor Ignacio Barrera Kelly, como consecuencia de la no inscripción de su candidatura para la gobernación del Departamento, según la Registraduría Nacional del Estado Civil al invalidar un número de firmas para postular su candidatura.

- TESIS

Este Tribunal declarará la improcedencia del presente medio de control, por cuanto el análisis del caso concreto no supera el requisito de subsidiariedad, pues el medio de control idóneo para la controversia sobre el acto administrativo que anuló la candidatura del Sr. Barrera Kelly, así como la conformación del censo electoral del cual se deriva el porcentaje de apoyos necesarios para la inscripción de una candidatura, son disensos propios del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y NO del presente amparo constitucional.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

1. ACCIÓN DE TUTELA: ASPECTOS GENERALES

La acción de tutela es un mecanismo de protección la cual está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, disposiciones que establecen que cualquier persona es titular de este medio de defensa judicial constitucional cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de una autoridad pública, o excepcionalmente, por un particular.

A su vez, el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, señala que *“la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar los derechos constitucionales fundamentales”*. Del mismo modo, hace extensivo dicho mandato a los particulares, en los casos específicamente determinados en la ley.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

De los preceptos mencionados se puede concluir que, para que proceda la acción de tutela en un asunto determinado, se requiere que existan elementos objetivos de los cuales se pueda inferir una amenaza o vulneración cierta de derechos fundamentales, bien sea por una acción o una omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares. Así las cosas, quien acuda a la acción de tutela en procura de obtener la protección de los derechos fundamentales que considera conculcados, debe, como cuestión inicial, acreditar, siquiera sumariamente, el hecho vulnerador, es decir, la amenaza o afectación directa del bien jurídico susceptible de amparo.

-PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA

Requisito de inmediatez

El requisito de inmediatez le impone al tutelante el deber de formular la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de derechos fundamentales que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente transgredido y/o amenazado. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que no existe un plazo de caducidad para incoar la referida acción constitucional, sin embargo, la inexistencia de un término de caducidad de la acción de tutela no implica per se que dicho recurso pueda presentarse en cualquier tiempo. Lo anterior pretende combatir la negligencia de quien la presenta¹¹.

El H. Consejo de Estado¹² ha manifestado que, existen cinco criterios orientadores para que el juez de tutela pueda determinar, en cada caso, si se ha cumplido con el requisito de la inmediatez, esto es: i) la situación personal del peticionario; ii) el momento en el que se produce la vulneración: pueden existir casos de vulneraciones permanentes a los derechos fundamentales. En estos casos, para analizar la inmediatez el juez de tutela no debe contar el término desde el momento en el que la vulneración o amenaza inició hasta la fecha de presentación de la tutela, sino que debe tomar en cuenta el tiempo por el que esta se prolongó; iii) la naturaleza de la vulneración; iv) la actuación contra la que se dirige la tutela y v) los efectos de la tutela. Por lo tanto, la condición de la inmediatez supone que caso a

¹¹ Sentencia T114 de 2018

¹² Fallo 00009 de 2018



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

caso se deban analizar las circunstancias particulares, a fin de establecer si el término que ha transcurrido entre la situación que generó la supuesta vulneración o amenaza *iusfundamental* es razonable, lo que permitiría dar por cumplido este requisito objetivo consagrado en el artículo 86 de la Carta Política.

Requisito de subsidiariedad

En cuanto a este requisito, debe señalarse que la Corte Constitucional ha analizado la procedencia de la tutela frente a actos proferidos por autoridades electorales, señalando lo siguiente:¹³

“El artículo 86 de la Constitución Política anuncia las características de la acción de tutela indicando que se trata de un mecanismo mediante el cual todo ciudadano en causa propia o por interpuesta persona, puede solicitar la protección de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos se encuentren amenazados o hayan sido quebrantados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Asimismo, señala que bajo determinadas circunstancias, el amparo podrá intentarse contra particulares¹⁴.

El inciso tercero de la misma norma, consigna una regla concreta respecto al asunto de la procedencia en el sentido formal: la tutela *“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”*.

Lo anterior significa que la acción de tutela es de carácter subsidiario, por cuanto debe verificarse que el afectado no cuente con otro mecanismo judicial para la protección de sus derechos fundamentales. Sin embargo, esta regla cuenta con una excepción, según la cual la tutela es procedente como mecanismo transitorio cuando se advierta la existencia de un perjuicio irremediable. En torno a esta figura, la Corte ha indicado que para que exista un perjuicio irremediable es preciso que el mismo sea cierto, inminente, grave y de urgente atención.

4.3.2. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha revisado casos de tutela en los cuales la entidad accionada es la organización electoral o, en su defecto, se ha buscado proteger derechos concernientes a la participación política como el derecho a elegir y ser elegido.

(...)

En razón a lo anterior, concluyó el derecho a la representación no puede ser ejercido en cualquier momento, sino que cuenta con un límite de tiempo según los establece la Constitución, la tutela funge como el mecanismo de protección transitoria, al estar en entredicho el ejercicio de un derecho fundamental, pues cada día que pasa resta la posibilidad que tiene la persona para ejercerlo.

¹³ Sentencia T-232 de 2014

¹⁴ El artículo 86 señala en concreto lo siguiente: *“La ley establecerá los casos en lo que la acción de tutela proceda contra particulares encargados de la prestación de un servicio públicos o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”*.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

Precisamente, sobre este aspecto, la Corte hizo un extenso análisis para determinar en qué medida el actor cuenta con otros mecanismos de protección judicial, en especial, la acción electoral y, por otro lado, establecer si la tutela era procedente para atacar actos administrativos de trámite como el de la inscripción de candidatos para elecciones populares.

En cuanto al primer punto, referido a la acción electoral como mecanismo judicial para controvertir actos administrativos y de trámite, la sentencia expuso los siguientes argumentos:

Fundada en el precedente constitucional sentado por la T-510 de 2006¹⁵ y la C-955 de 2001¹⁶, sostuvo que el ejercicio de los derechos derivados del principio de participación política, como el de elegir y ser elegido, está supeditado a las reglas que buscan preservar el orden de los procesos electorales y conservar el control de los comicios por parte del Estado. (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, en este primer aspecto concluyó que la acción de nulidad electoral prevé la oportunidad de dejar sin efectos los actos de trámite, pero atacando directamente el acto definitivo y, siendo ello así, la acción de tutela conserva su carácter residual y subsidiario, pues por regla general, sería improcedente para dejar sin efectos actos de elección.

Frente al segundo punto, referido la posibilidad de ejercer control sobre los actos de trámite a través de la acción de tutela, la sentencia destacó la jurisprudencia de la Corte¹⁷, señalando que ello es posible de manera excepcional en los siguientes eventos:

*“...la acción de tutela contra actos de trámite sólo procede con carácter **excepcional** cuando el Estado ha actuado con prescindencia de todo referente legal y ha incurrido en una vía de hecho que impide al afectado contar con las garantías mínimas del debido proceso administrativo. Así, “la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite” sólo es posible cuando el respectivo acto tiene la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación y ha “sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada por parte del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución”¹⁸.*

*En estos eventos, la acción de tutela actúa como mecanismo **definitivo** sobre el acto de trámite, para encauzar el procedimiento administrativo en curso y permitir al afectado el ejercicio de las garantías del debido proceso¹⁹, pero sin interferir en el sentido de la decisión definitiva que deba adoptar la Administración y sin sustituir, por tanto, el control posterior de legalidad que corresponde ejercer a la jurisdicción contenciosa administrativa²⁰”.*

En ese orden de ideas, una vez estudiado el marco normativo y jurisprudencial, la Sala procede a estudiar el caso concreto y resolver el problema jurídico planteado.

¹⁵ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁶ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁷ Sentencia T-961 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁸ Sentencia T-961 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁹ Pueden verse las sentencias SU-201 y SU-202 de 1994.

²⁰ Sentencia T-418 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

IV. CASO CONCRETO

Bajo la línea de orientación plasmada en acápites precedentes, conviene empezar por señalar que el Señor Ignacio Barrera Kelly solicitó el amparo de los derechos fundamentales a elegir y ser elegido, participación política, debido proceso, buena fe, confianza legítima y favorabilidad, pues considera que los mencionados derechos fundamentales se encuentran vulnerados por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil al señalar como no cumplido el número mínimo de firmas válidas para postular su candidatura a la gobernación del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Se tiene que, el sábado 29 de julio de 2023 se realizó la inscripción de candidato y lista de candidatos a las distintas contiendas electorales departamentales y subsiguiente a ello, el día 31 siguiente se recibió notificación de verificación de firmas por el correo grupoverificacionfirmas@registraduria.gov.co, consistente en el incumplimiento del número mínimo de firmas válidas para postular su candidatura a la Gobernación del departamento y el cumplimiento para postular la lista de candidatos a la Asamblea del departamento y al Concejo del municipio de Providencia.

Manifestó el accionante que, el día 31 de julio de 2023, la Registraduría nacional expidió un certificado en donde indicó que el grupo Reverdecer de las Islas, obtuvo 9.211 apoyos ciudadanos válidos para su candidatura a la gobernación, manifestando que fueron anulados 5.519 firmas las cuales fueron recolectadas por el grupo REDI.

Por otro lado, la Registraduría Nacional del Estado Civil argumenta que el procedimiento realizado por la Dirección de Censo Electoral respecto de la verificación de apoyos ciudadanos del grupo significativo de ciudadanos denominado “REVERDECER DE LAS ISLAS REDI” se efectuó conforme lo preceptuado en la Resolución No. 28795 de 2022, encontrándose en el trámite de resolver la contradicción presentada por el accionante tendiente a revisar los apoyos objetados.

De lo anterior procede la Sala a analizar de manera concreta el asunto en cuestión:



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

ANALISIS DE LA SALA

En el expediente se constata que alcanzaron el número mínimo de apoyos para la inscripción de candidatos a la asamblea departamental y al concejo municipal, contrario a lo que no ocurrió con la candidatura para la gobernación del departamento Archipiélago ya que resultaron insuficientes los apoyos que cumplieron con los requisitos de validez.

De conformidad con los hechos arribados al plenario, el comité inscriptor del grupo significativo REVERDECER DE LAS ISLAS “REDI”, a pesar de haber entregado 10 carpetas con 14.730 firmas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de inscribir la candidatura de Ignacio Barrera Kelly a la gobernación del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no alcanzó el número de apoyos válidos mínimo requerido que, de acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil, es de 10.394 firmas. El informe técnico de verificación de firmas concluyó que solo cumplían con el requisito de validez 9.211 apoyos.

De lo anterior, resulta menester aludir como lo ha sostenido la Corte Constitucional que, el derecho a elegir y ser elegido no es absoluto, que en un sistema democrático está sujeto a las condiciones que se encuentren fijadas en la Constitución y la ley.

Por ello, de acuerdo a los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, para la Sala el estudio del caso concreto no supera el elemento de subsidiariedad por cuanto la controversia que se está sometiendo en este medio de control es propio de un procedimiento ordinario y en esa medida, como regla general, el presente mecanismo solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o cuando el medio con el que se cuente no sea eficaz o idóneo para lograr la protección pretendida y respecto a ello no se vislumbra la probanza del perjuicio irremediable de protección inmediata.

Al respecto el Consejo de Estado en acción de tutela con fecha del 21 de septiembre de 2023 M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez dirimió el asunto esgrimiendo sobre el particular que, *“el carácter subsidiario de la acción de tutela exige que quien solicita la protección*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

de sus derechos fundamentales a través de este mecanismo haya agotado previamente los demás medios de defensa judicial previstos en el ordenamiento jurídico para lograr ese cometido, lo cual no se cumplió en el presente asunto²¹". Por consiguiente, se observa que no se supera el requisito de subsidiariedad, dado que el solicitante del amparo cuenta con otro mecanismo de defensa judicial que es Idóneo y eficaz para lograr la protección de los derechos fundamentales que estima conculcados y en el cual puede allegar y solicitar las pruebas técnicas que considere pertinentes²²(...).

Aunado a lo anterior, el Sr. Barrera Kelly instauró acción de nulidad y restablecimiento que cursa en esta Corporación identificado por el No. 88-001-23-33-000-2023-00042-00 con fecha de radicación del 10 de octubre de 2023, en el cual se cuestiona la legalidad de los actos administrativos que invalidaron su candidatura incluyendo a modo de pretensión el reproche interpretativo sobre la determinación del censo electoral y el porcentaje de las firmas válidas necesarias.

En efecto, conforme a la jurisprudencia desarrollada y reiterada por la Corte Constitucional, esta acción es eminentemente subsidiaria, de ahí que, en virtud de esta característica, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser, en principio, resueltos por las vías ordinarias y solo cuando las mismas no resultan idóneas y eficaces o se esté ante la probable configuración de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir directamente a la acción de amparo constitucional.

Visto lo anterior, para el Despacho la procedencia del presente medio constitucional no resulta factible debido a que por el medio de control solicitado se pretende nuevamente la controversia de actos administrativos de carácter particular y concreto para la cual existe un medio procesal idóneo, es decir, el presente mecanismo de control constitucional no supera el examen de subsidiariedad requerido por la jurisprudencia constitucional.

En conclusión, se declarará la improcedencia del presente medio de control, por cuanto el análisis del caso concreto no supera el requisito de subsidiariedad, debido a que el medio de control idóneo para la controversia sobre el acto administrativo que anuló la candidatura del Señor Ignacio Barrera Kelly , así como la conformación del censo electoral del cual se deriva el porcentaje de apoyos necesarios para la

²¹ C. E. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2023, Radicado: 88001-23-33-000-2023-00035-01

²² Radicado: 88001-23-33-000-2023-00035-01 folio 11.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

inscripción de una candidatura, son propios del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que actualmente está en curso (88-001-23-33-000-2023-00042-00) y no de la acción constitucional de tutela.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARESE improcedente la presente la acción de tutela de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este fallo, enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso que no sea apelada esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

JESUS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

Magistrado Ponente

JOSE MARIA HERRERA MOW

Magistrado

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

Magistrada

Firmado Por:

Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 002 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e0b90e08c1845e764b34bf4fd7c647ee216f28a2d78af756756fe5f12340389f**

Documento generado en 26/10/2023 04:09:53 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>