**ACCIÓN DE TUTELA / PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD / EXCEPCIONES**

El artículo 86 de la Constitución Nacional, consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas, cuando resulten amenazados o vulnerados, por acción u omisión de cualquier autoridad pública… la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial…

**TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS / DE CARÁCTER SANCIONATORIO / IMPROCEDENCIA / SALVO PARA EVITAR PERJUICIO IRREMEDIABLE**

Ha sido consistente la jurisprudencia constitucional en sostener que existen mecanismos idóneos para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, pues la parte afectada cuenta con la posibilidad de solicitar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo su suspensión provisional, petición que es resuelta desde el momento mismo de admitirse la demanda. También ha indicado la misma Corporación que, por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos sancionatorios y así lo adoctrinó en la sentencia T-262 de 1998, en la que advirtió que el accionante contaba con otros mecanismos de defensa judicial que tornaban improcedentes el amparo constitucional. No obstante, también indicó que eventualmente podría atenderse la protección invocada, siempre y cuando, la misma tuviese por objeto evitar un perjuicio irremediable, pero aclarando que el mismo no debía derivar de la sanción disciplinaria….

**CONFLICTOS ECONÓMICOS / IMPROCEDENCIA TUTELA / SALVO QUE AFECTEN DERECHOS FUNDAMENTALES**

… la discusión planteada por los demandantes reviste un conflicto económico cuya solución se encuentre vedada a la jurisdicción constitucional, a la que solo le corresponde la protección de garantías fundamentales y no de otra índole. Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-9003-14 indicó: “La Corte Constitucional ha entendido como regla general, que el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales. De esta manera, se ha entendido que el presente mecanismo es improcedente para dirimir conflictos de naturaleza económica que no tengan trascendencia iusfundamental…”

Providencia: Sentencia de 30 de octubre 2023

Radicación Nro.: 66001220500020231005800

Accionante: Jaime Velásquez Raigoza y otros

Accionado: Consejo Nacional Electoral

Proceso: Acción de Tutela

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, treinta de octubre de dos mil veintitrés

Acta de Sala de Discusión N° 131 de 30 de octubre de 2023

Procede la Sala de Decisión Laboral a decidir la acción de tutela iniciada por Jame Vásquez Raigoza, Augusto de Jesús Rendón Moncada, Luz Marina Castaño Granada, Luis Gonzaga Cardona Bustamante y Herminia Bedoya Mena contra el Consejo Nacional Electoral.

**ANTECEDENTES**

Informan los señores Jaime Vásquez Raigoza, Augusto de Jesús Rendón Moncada, Luz Marina Castaño Granada, Luis Gonzaga Cardona Bustamante y Herminia Bedoya que el Consejo Nacional Electoral expidió el acto administrativo 0821 de 31 de enero de 2023, a través de la cual les fue impuesta una sanción; que contra dicho acto administrativo fue presentado recurso de reposición, el cual fue decidido negativamente mediante Resolución 3393 de 8 de mayo de 2023, siendo incluso negadas, por inconducentes, las pruebas testimoniales solicitadas en su defensa.

Refieren que el contexto de esa actuación administrativa es que se presentaron como candidatos por el partido Alianza Verde, al Consejo Municipal de Santuario – Risaralda, en las elecciones del 27 de octubre de 2019, para el periodo 2020-2023; que la sanción que les fue impuesta por el Consejo Nacional Electoral se debió a la omisión en la que incurrieron frente a la presentación del informe de gastos de campaña, obligación que se encuentra consagrada en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011 y que fue regulada por la Resolución 0330 de 2007, que estableció como herramienta electrónica para hacer el referido reporte, el software denominado “*cuentas claras*”, siendo este el mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña.

Cuentan que la información enviada electrónicamente se presentó en medio físico, dentro del plazo consagrado en el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por parte de los “*grupos significativos de ciudadanos*” y su contenido coincidió con la información enviada a través del aplicativo; que el Consejo Nacional Electoral estableció en dicha disposición la responsabilidad individual de los candidatos por no presentar los respectivos informes, la cual no puede imputárseles, pues incurrieron en dicha omisión por recomendación del Registrador del Estado Civil del municipio de Santuario, situación que es precisamente la que buscaban probar con los testimonios que le fueron negados, ya que, ese mismo funcionario fue quien les indicó que solo se requería registrar los libros del partido y no por cada candidato.

Indican que la referida sanción les fue impuesta a pesar de que el Partido “*Alianza Verde*” fue absuelto y no se sancionó a los gerentes de campaña, quienes realmente debieron representar a sus integrantes y procurar la mejor defensa posible; que adicional a ello, el Consejo Nacional Electoral no consideró analizar el caso bajo el principio de la solidaridad compartida que existe entre ellos -los sancionados-, el partido Alianza Verde y los gerentes de campaña.

Es así que estiman que la actuación del Consejo Nacional Electoral vulneró los derechos fundamentales de defensa y al debido proceso, por lo que los mismos deben ser protegidos por esta vía y, en consecuencia, debe ordenársele a esa entidad dejar sin efecto la sanciones que les fueron impuestas.

## TRÁMITE IMPARTIDO

Admitida la acción, se ordenó la notificación al Consejo Nacional Electoral concediéndole el término de dos (2) para pronunciarse respecto a las hechos y peticiones de la acción.

La accionada al momento de intervenir en este asunto, hizo notar la improcedencia de la acción de tutela para atender los reclamos de la parte actora, en primer lugar, porque estima que no ha trasgredido los derechos fundamentales de los accionantes en el trámite administrativo cuestionado y en segundo, porque existen otros medios de defensa judicial a los que pueden acudir, dado que este mecanismo excepcional no fue concebido para controvertir actos administrativos.

Como argumento adicional refiere que las resoluciones cuestionadas:  *i)* contienen los argumentos jurídicos necesarios y suficientes para soportar la decisión adoptada, *ii)* gozan de presunción de legalidad y iii) se encuentran surtiendo sus efectos legales.

**CONSIDERACIONES**

**PROBLEMA JURÍDICO**

***¿Procede la acción de tutela para controvertir actos administrativos por medio de los cuales se impone una sanción económica?***

Con el propósito de dar solución al interrogante en el caso concreto, la Sala considera necesario precisar, los siguientes temas:

**1. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA.**

El artículo 86 de la Constitución Nacional, consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas, cuando resulten amenazados o vulnerados, por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

Según el inciso 3° del mismo canon, la acción de tutela *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.*

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio, mientras la justicia decide.

**2. ACCIÓN DE TUTELA PARA CONTROVERTIR ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS.**

Ha sido consistente la jurisprudencia constitucional en sostener que existen mecanismos idóneos para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, pues la parte afectada cuenta con la posibilidad de solicitar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo su suspensión provisional, petición que es resuelta desde el momento mismo de admitirse la demanda.

También ha indicado la misma Corporación que, por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir actos administrativos sancionatorios y así lo adoctrinó en la sentencia T-262 de 1998, en la que advirtió que el accionante contaba con otros mecanismos de defensa judicial que tornaban improcedentes el amparo constitucional. No obstante, también indicó que eventualmente podría atenderse la protección invocada, siempre y cuando, la misma tuviese por objeto evitar un perjuicio irremediable, pero aclarando que el mismo no debía derivar de la sanción disciplinaria, pues ésta *“no puede considerarse, en sí misma, como un perjuicio irremediable. De lo contrario, se* *estaría aceptando que todas las sanciones disciplinarias podrían ser objeto de la acción de tutela, con lo cual la justicia constitucional usurparía la función de la jurisdicción contencioso-administrativa de revisar los actos administrativos de orden disciplinario.*” Si bien en ese momento la Corte Constitucional abordaba la sanción disciplinaria, lo allí adoctrinado puede hacerse extensivo a cualquier sanción.

Igual criterio fue adoptado en la sentencia T-215 de 2000, en donde también se dijo que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A., art. 85), además de ser un medio judicial de defensa principal legalmente establecido para controvertir dichas decisiones, también resulta idóneo y eficaz, pues se cuenta con la posibilidad de solicitar su suspensión provisional, por estimar que manifiestamente contradice una norma superior a la cual se encuentra subordinado, medida cautelar que hace perder al acto su fuerza ejecutoria mientras se emite la decisión de mérito sobre la legalidad de aquel (C.C.A., art. 152 y s.s.).

Así mismo en sentencia T -743 de 2002, la Corte denegó la protección allí solicitada, fundamentado lo siguiente:

*“la tutela no está consagrada para suplantar los mecanismos judiciales ordinarios con los que cuenta el actor para la defensa de sus derechos, y entendido que no existe de por medio perjuicio irremediable e inminente que tornen en urgente y transitorio la procedencia de este amparo excepcional, la Sala confirmará la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, proferida en segunda instancia en este proceso y en tanto que no es esta instancia la competente para abordar el asunto puesto en consideración, se abstiene de cualquier otra diligencia ante autoridades de control, penal o de vigilancia.*

*Se reitera de esa manera, que el accionante en el presente caso no está expuesto a sufrir un perjuicio irremediable, porque el quebrantamiento del derecho al debido proceso sobre el cual estructura su pedimento, puede ser restablecido plenamente por el juez que controla la legalidad de los actos de la administración”.*

En ese mismo sentido, fueron proferidas las sentencias T-193 de 2007, T-161 de 2009 y más adelante, en sentencia T-629 de 2009 la Alta Magistratura sostuvo que quien pretende controvertir actos administrativos sancionatorios, debe acreditar *“sumariamente las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados”*

Si bien en el anterior recuento jurisprudencial la Corte Constitucional abordó el tema de tutelas contra sanciones disciplinarias, analógicamente puede hacerse extensivo el entendimiento a cualquier sanción.

**3. CASO CONCRETO**

En el presente asunto, los demandantes acuden a la jurisdicción constitucional con el fin de que se dejen sin efecto las decisiones proferidas por el Consejo Nacional Electoral por medio de las cuales fueron sancionados por incumplir con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, toda vez que en el trámite previo a su expedición fueron afectados los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa de los cuales son titulares

Si bien la anterior afirmación reviste un problema que en principio tendría naturaleza constitucional, lo cierto es que, en el caso bajo estudio, al tratarse del cuestionamiento de los actos administrativos sancionatorios, para que resulte viable la intervención del juez de tutela se requiere la acreditación de un perjuicio irremediable como presupuesto de procedibilidad, conforme lo tiene previsto el numeral 1º del artículo 6º de Decreto 2591 de 1991, mismo que no queda satisfecho haciendo simplemente alusión a la sanción impuesta, pues como viene de verse, ella en sí misma no tiene la virtualidad de configurarlo.

Del mismo modo, se tiene que no existe una prueba siquiera sumaria que le indique a esta Sala la procedencia del amparo como un mecanismo transitorio para evitar un daño posterior que no se pueda reparar bajo ninguna circunstancia, pues no hubo manifestación al respecto en el libelo inicial, amén de que ninguna prueba fue aportada al plenario que permita extraer que se estructuró dicho requisito de procedibilidad.

Pero además, si bien la parte actora no informó en su demanda en qué consistía la sanción, dato que no puede extraerse de la Resolución 0821 de 31 de enero de 2023, pues la misma no fue aportada al proceso, el Consejo Nacional Electoral al momento de dar respuesta a la acción anexó la Resolución No 3393 de 2023, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición formulado por los señores Jame Vásquez Raigoza, Augusto de Jesús Rendón Moncada, Luz Marina Castaño Granada, Luis Gonzaga Cardona Bustamante y Herminia Bedoya Mena. En dicho acto administrativo se hace una sinopsis de la decisión atacada, señalando que la sanción consiste en la imposición de una multa mínima de $16.926.827, lo cual indica que la discusión planteada por los demandantes reviste un conflicto económico cuya solución se encuentre vedada a la jurisdicción constitucional, a la que solo le corresponde la protección de garantías fundamentales y no de otra índole.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-9003-14 indicó:

*“La Corte Constitucional* *ha entendido como regla general, que el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales. De esta manera, se ha entendido que el presente mecanismo es improcedente para dirimir conflictos de naturaleza económica que no tengan trascendencia iusfundamental,* *pues la finalidad del amparo constitucional es servir de instrumento de salvaguarda iusfundamental, más no como mecanismo encaminado a resolver controversias de estirpe contractual y económico, por cuanto para esta clase de contiendas, existen en el ordenamiento jurídico las respectivas acciones y recursos judiciales previstos por fuera de la jurisdicción constitucional. Los únicos casos en que excepcionalmente la acción de tutela pueda llegar a desatar pretensiones y conflictos de tipo económico o contractual, es porque consecuencialmente concurre la defensa de una garantía fundamental, de manera que, para lograr su efectiva protección, el juez de tutela debe definir aquellas controversias.”*

Así las cosas, en consideración a que no fue acreditado el perjuicio irremediable como requisito de procedibilidad y que la acción de tutela no fue prevista para satisfacer pretensiones económicas, la protección solicitada por los señores Jaime Vásquez Raigoza, Augusto de Jesús Rendón Moncada, Luz Marina Castaño Granada, Luis Gonzaga Cardona Bustamante y Herminia Bedoya Mena se declarará improcedente.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando Justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente la protección constitucional solicitada por los señores Jame Vásquez Raigoza, Augusto de Jesús Rendón Moncada, Luz Marina Castaño Granada, Luis Gonzaga Cardona Bustamante y Herminia Bedoya Mena.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO: REMITIR** a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado