SU077-18

Sentencia SU077/18

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE O PREPARATORIOS-Improcedencia general

Los actos de trámite, que comprenden los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal, son los que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta sino que están encaminados a contribuir con su realización. Con respecto a dichos actos, esta Corporación ha establecido que "(…) no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas

ACTO DE TRAMITE Y ACTO DEFINITIVO-Diferencias

La distinción entre actos definitivos y de trámite obedece a la forma que adoptan las actuaciones de la administración, en la que se adelantan actos previos para la determinación o alteración de una situación jurídica -preparatorios-, se emiten decisiones que crean, modifican o extinguen la situación jurídica concreta -definitivos- y se realizan diversos actos dirigidos a ejecutar u obtener la realización efectiva de la decisión de la administración -de ejecución-. La diferenciación es relevante para determinar cuáles son los mecanismos de contradicción con los que cuentan los ciudadanos. Así pues, mientras el artículo 74 del CPACA prevé los recursos que proceden contra los actos definitivos, el artículo 75 ibídem establece que "[n]o habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa."

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE O PREPARATORIOS-Requisitos de procedencia excepcional

La acción de tutela procede excepcionalmente para cuestionar actos administrativos de trámite, cuando constituya una medida preventiva, "(…) encaminada a que la autoridad encauce su actuación conforme a los preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y a que el desarrollo de su actividad sea regular desde el punto de vista constitucional y, consecuencialmente, el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad". Ahora bien, esta Corporación ha señalado que para que excepcionalmente sea procedente el mecanismo de amparo para cuestionar la legitimidad de tales actos, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE EN INICIATIVAS DE

REVOCATORIA DEL MANDATO DE ALCALDE-Procedencia

ACCION DE CUMPLIMIENTO Y SU PROCEDENCIA SUBSIDIARIA RESPECTO DE LA ACCION DE TUTELA

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Finalidad

La acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento.

ACCION DE TUTELA Y ACCION DE CUMPLIMIENTO-Prevalece la acción de tutela cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales

DERECHOS POLITICOS Y EL EJERCICIO DEL CONTROL POLITICO A LOS GOBERNANTES

DERECHOS POLITICOS-Naturaleza fundamental/DERECHOS POLITICOS-Alcance

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Participación activa de ciudadanos

La Constitución de 1991 adoptó el modelo de democracia participativa. Bajo este modelo se extendieron los espacios en los cuales los ciudadanos podían tener incidencia en la toma de decisiones. Especialmente, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos ya no se limita a depositar su voto para elegir representantes, sino que pueden participar en otros múltiples espacios del poder político.

DERECHOS POLITICOS-Permiten que haya una participación activa por parte de los ciudadanos

DERECHOS POLITICOS-Importancia

Los derechos políticos permiten que haya una participación activa por parte de los ciudadanos, indispensable para la consolidación de una democracia participativa que se nutre de las manifestaciones políticas de los sujetos que la conforman. Los derechos políticos son, por lo tanto, garantías encaminadas a permitir que los ciudadanos incidan sobre el ejercicio del poder político, los cuales se ejercen en cada caso concreto a través de procedimientos o mecanismos de participación específicos.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE REGULACION DE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Aspectos que comprende

En el caso de las funciones electorales, y en particular de los mecanismos de participación, la ley estatutaria debe regular sus elementos esenciales y todos aquellos aspectos permanentes para su ejercicio, lo cual incluye asuntos que podrían ser considerados

potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Concepto y finalidad

VOTO PROGRAMATICO Y REVOCATORIA DEL MANDATO-Relación

La jurisprudencia constitucional vincula la revocatoria del mandato con el voto programático. Esto bajo el entendido de que la revocatoria del mandato no puede operar, en modo alguno, como una fórmula para reeditar el debate democrático perfeccionado con la elección del mandatario local, sino para permitir a los ciudadanos expresar su discrepancia con éste, exclusivamente en virtud del incumplimiento del programa de gobierno y la disconformidad con el ejercicio del mandato. Esto requiere, como es apenas evidente, que el alcalde o gobernador haya tenido oportunidad de ejercer el cargo y que, además, concurran razones que permitan acreditar el incumplimiento del programa puesto a consideración de los ciudadanos electores. De esta manera, se impide que el exclusivo interés electoral de quienes no resultaron elegidos se sirva de la revocatoria del mandato para minar la legitimidad democrática del funcionario electo, o constituya una segunda instancia de la decisión popular.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Mecanismo de control hacia el gobernante, expresado mediante un mecanismo de participación

REVOCATORIA DEL MANDATO-Posibilidad de establecer que haya transcurrido un período mínimo después de la elección del alcalde antes de activar la revocatoria

En razón a que la revocatoria del mandato supone la evaluación previa sobre el cumplimiento del programa de gobierno, es razonable que el Legislador estatutario imponga un periodo mínimo del mandato que deba transcurrir previo a la procedencia de la revocatoria. Del mismo modo, se impone la prohibición de iniciar un nuevo proceso de revocatoria cuando en virtud de la votación, una primera no prosperó.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Dimensiones subjetiva, objetiva e instrumental

REVOCATORIA DEL MANDATO-Debe estar fundada en la exposición de razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan de gobierno o la acreditación de la insatisfacción general de la ciudadanía

REVOCATORIA DEL MANDATO-Regulación por el Congreso

REVOCATORIA DEL MANDATO-Marco normativo

ETAPAS DEL PROCESO DE REVOCATORIA DEL MANDATO

REVOCATORIA DEL MANDATO DE ALCALDE O GOBERNADOR-Solo se pueden presentar iniciativas de revocatoria si han transcurrido 12 meses contados a partir del momento de la posesión y no faltare menos de un año para la finalización, según ley 1757 de 2015

REVOCATORIA DEL MANDATO-Naturaleza de los actos administrativos en el trámite de

revocatoria

REVOCATORIA DEL MANDATO-Los actos administrativos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que dan impulso al trámite de revocatoria, sólo pueden ser objeto de control cuando se demanda el acto final de la elección

DERECHO DE PARTICIPACION EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Alcance

DERECHO A LA REPRESENTACION POLITICA-Estrecha relación con el derecho a elegir y ser elegido

DERECHO A LA REPRESENTACION POLITICA-Garantía que los gobernantes ejerzan el poder y ejecuten su programa de gobierno, de conformidad con el pronunciamiento mayoritario

REVOCATORIA DEL MANDATO-Ponderación entre principio democrático representado en el mandato conferido al elegido y el derecho al voto libre de la ciudadanía

DERECHO A LA INFORMACION COMO GARANTIA DE LOS DERECHOS POLITICOS

En relación con la información para el ejercicio de los derechos políticos, y en especial para el derecho al voto, el Estado tiene la carga de indicar a la ciudadanía toda la información que ella requiera para el adecuado ejercicio de sus derechos. El derecho de acceso a la información pública guarda una estrecha relación con el principio democrático y el derecho a la participación política de los ciudadanos. La democracia se construye a partir de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y para ello, es indispensable que cada ciudadano tenga conocimiento sobre los temas de trascendencia nacional o local y cómo puede intervenir en la conducción de tales asuntos. De allí que el Estado deba entregar información cierta, lo más amplia posible, para permitir que cada ciudadano conozca las variables del panorama político, forme su criterio y determine libremente su postura política.

DERECHO DE DEFENSA COMO ELEMENTO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN REVOCATORIA DEL MANDATO/DERECHO A LA INFORMACION EN REVOCATORIA DEL MANDATO

El proceso de revocatoria del mandato exige que se dé plena aplicación, entre otros, a dos contenidos constitucionales de aplicación inmediata: el derecho a la información y el derecho de defensa, componente del debido proceso. Esto significa que los ciudadanos y el elegido tienen el derecho a conocer las razones que motivan la solicitud de revocatoria y a defenderse y controvertir sobre ellas. Los primeros, con el fin de informarse suficientemente al respecto y de esta manera lograr su consentimiento informado, lo cual es un presupuesto para la genuina deliberación democrática. El segundo, a efectos de controvertir los motivos que sustentan la iniciativa y, de esta manera, lograr que su derecho de defensa sea eficaz.

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Contenido y alcance

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Carácter residual y

subordinado

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Funciones

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN REVOCATORIA DEL MANDATO DE ALCALDE-No vulneración por cuanto Registraduría Nacional no tenía la obligación de analizar la suficiencia de las motivaciones presentadas por los promotores de la revocatoria

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Competencia en materia de topes refiere a su fijación, mas no a la verificación de los mismos, según ley 1757 de 2015

REVOCATORIA DEL MANDATO-Exhortar al Congreso para que adopte normas estatutarias que instauren mecanismos de participación que garanticen los derechos fundamentales, y en especial derechos de información y de defensa

DERECHO DE INFORMACION Y DERECHO DE DEFENSA EN EL TRAMITE DE REVOCATORIA DEL MANDATO DE ALCALDE MAYOR-Registraduría y Consejo Nacional Electoral omitieron su deber constitucional de dar eficacia y exigibilidad a los derechos

DERECHO DE INFORMACION Y DERECHO DE DEFENSA EN EL TRAMITE DE REVOCATORIA DEL MANDATO DE ALCALDE MAYOR-Orden a Registraduría y Consejo Nacional Electoral adelanten audiencias previas a la convocatoria a votación de la revocatoria del mandato

Referencia: Expediente T-6.326.444

Acción de tutela instaurada por Enrique Peñalosa Londoño en contra del Consejo Nacional Electoral.

Procedencia: Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Asunto: Procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos de trámite. Idoneidad de la acción de cumplimiento para hacer efectivas obligaciones contenidas en leyes y actos administrativos. Funciones del Consejo Nacional Electoral en materia reglamentaria. Procedimiento de revocatoria del mandato.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia, adoptado por la Sala de Casación

Penal de la Corte Suprema de Justicia el 31 de julio de 2017, que confirmó la decisión de primera instancia que declaró improcedente el amparo en el proceso de tutela promovido por Enrique Peñalosa Londoño, contra el Consejo Nacional Electoral.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, mediante Auto del 14 de septiembre de 2017, la Sala de Selección Número Nueve de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el expediente T-6.326.444[1] y, por reparto, le correspondió al Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

Mediante escritos del 4 y 19 de octubre de 2017, el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo manifestó a la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, su impedimento para sustanciar y decidir el expediente T-6.326.444. Indicó que se configuraba la causal de haber manifestado su opinión sobre la asunto materia de proceso, prevista en el numeral 4º del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, pues antes de ser elegido como Magistrado de la Corte, sostuvo una conversación con el accionante sobre el proceso de revocatoria del mandato en su condición de Alcalde Mayor de Bogotá.

El impedimento en mención fue aceptado mediante el Auto 585 del 30 de octubre de 2017, en el cual se verificó la concurrencia de la causal invocada por el Magistrado. En consecuencia, la ponencia correspondió a la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, siguiente en orden alfabético.

El 7 de febrero de 2018, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 61 del Reglamento de esta Corporación, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento del asunto de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena procede a dictar la sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

1. El 23 de mayo de 2017, el Alcalde Mayor de Bogotá Enrique Peñalosa Londoño, obrando mediante apoderado, interpuso acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral[2], por considerar que dicha autoridad omitió dar cumplimiento al deber impuesto en la Carta Política de reglamentar la actividad electoral y establecer reglas en las actuaciones administrativas que resuelven las iniciativas ciudadanas para promover la revocatoria del mandato de los alcaldes[3].

Además, sostuvo que la Registraduría Distrital del Estado Civil permitió la inscripción de tres campañas de revocatoria del mandato, sin constatar que la exposición de motivos estuviera soportada en elementos probatorios que permitieran establecer el incumplimiento de su plan de gobierno.

El accionante pretende que sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y a ser elegido, y el derecho a la “representación efectiva de los 903.764 bogotanos que respaldaron su elección”; que considera vulnerados por el Consejo Nacional Electoral, debido a que no ha regulado el trámite de inscripción de las iniciativas

de revocatoria del mandato, motivo por el cual la Registraduría Nacional del Estado Civil registró tres iniciativas de revocatoria sin verificar que la motivación que presentan sea suficiente.

A.Hechos y pretensiones

1. El 2 de enero de 2017, (esto es, un año después de haberse posesionado en el cargo[4]), la Registraduría Distrital del Estado Civil recibió tres solicitudes ciudadanas de inscripción de revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa Londoño, a saber:

(i) La primera, se denomina Revocatoria al Alcalde Mayor de Bogotá. El accionante afirma que ésta "(...) se funda tanto en la causal de incumplimiento del programa de gobierno como en la pretendida insatisfacción ciudadana que existiría entre los bogotanos por su gestión", sin embargo, a su juicio, quien la promueve suministra datos sin el respaldo documental requerido y, en particular, no discrimina el auténtico valor de las fuentes que utiliza para acreditar el supuesto incumplimiento de la administración.

(ii) La segunda, se presentó bajo la consigna Unidos revocamos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá. Según el actor, esta iniciativa emite descalificaciones personales y juicios subjetivos sobre las consecuencias que, en criterio de sus promotores, habrían traído las políticas públicas implementadas por la Administración Distrital, sin proporcionar datos ciertos que permitan constatarlas.

(iii) La tercera, se denomina Por una Bogotá mejor sin Peñalosa. A juicio del accionante, esta iniciativa se funda en afirmaciones subjetivas del promotor. Específicamente, quien la promueve sostiene que el Alcalde "no realizará el metro, ni elevado ni subterráneo" y que, en materia de seguridad y convivencia "se ha dedicado a 'tratar a los habitantes de la calle como ratas (sic)'".

2. Mediante Resoluciones 0023[5], 0024[6] y 0025[7] del 12 de enero de 2017, la Registraduría Distrital del Estado Civil declaró que las citadas iniciativas cumplían con los requisitos legales establecidos en los artículos 5º y 6º de la Ley 1757 de 2015[8].

3. A juicio del demandante, en los referidos actos administrativos la Registraduría adelantó una valoración meramente formal de las exigencias establecidas en la normativa en cita y omitió el deber legal de corroborar su cumplimiento efectivo. En particular, se abstuvo de verificar la existencia de la exposición de motivos que sustentan las propuestas, e ignoró que "en lugar de presentar razones valederas, capaces de acreditar el supuesto incumplimiento del programa de gobierno (...) los promotores se limitaron a hacer descalificaciones personales, a emitir juicios subjetivos sobre la gestión realizada y a presentar toda clase de elementos que resultan completamente impertinentes para adelantar la revocatoria de mandato" [9].

4. El 31 de enero de 2017, el accionante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra las Resoluciones 0023, 0024 y 0025 del 12 de enero de 2017[10]. Lo anterior, con fundamento en tres argumentos: (i) la falta de notificación del inicio de la actuación administrativa; (ii) la vaguedad de los títulos y de las propuestas impulsadas por

los promotores; y, (iii) la carencia de fundamentación que permita identificar los argumentos con base en los cuales se solicita la revocatoria del mandato.

5. El 21 de febrero de 2017[11], los Registradores Distritales del Estado Civil confirmaron las resoluciones mencionadas por considerar que: (i) los actos administrativos cuestionados no eran definitivos sino de mero trámite; (ii) la actuación administrativa se ciñó a los procedimientos legales; y, (iii) la Registraduría es un operador del ejercicio del derecho de participación que tienen los colombianos, razón por la cual su función no implica realizar un análisis de fondo sobre las razones expuestas en la iniciativa presentada por el promotor.

6. El demandante afirma que al verificar las exigencias legales para promover un mecanismo de participación ciudadana, las autoridades electorales tienen la obligación de constatar que la exposición de motivos esté soportada en elementos probatorios que permitan establecer el incumplimiento del plan de gobierno, de manera que deben valorar de fondo la propuesta.

Entonces, sostiene que la Registraduría Distrital del Estado Civil desconoció los derechos invocados, por cuanto permitió la inscripción de tres campañas de revocatoria del mandato, sin comprobar que la exposición de motivos se fundara en pruebas del incumplimiento de su plan de gobierno.

Así pues, estima que la interpretación de las autoridades electorales es errada y esa circunstancia es consecuencia del incumplimiento del deber constitucional del Consejo Nacional Electoral de reglamentar la actividad electoral y, en particular, las actuaciones administrativas que resuelven las iniciativas ciudadanas para promover la revocatoria del mandato. Específicamente, estima que esa autoridad ha omitido regular: (i) la competencia para la verificación de los requisitos constitucionales y legales, entre los que se encuentra la constatación de los topes individuales y generales de financiamiento de las campañas; y (ii) los términos, procedimientos y recursos que deben establecerse en favor de las partes para cuestionar las conclusiones de las autoridades electorales.

7. En consecuencia, el accionante pide al juez de tutela que ordene al Consejo Nacional Electoral que haga uso de la competencia reglamentaria otorgada por el artículo 265 Superior y expida una resolución mediante la cual subsane las tres causas que dan lugar a la violación de sus derechos fundamentales y de los ciudadanos que respaldaron su candidatura, esto es: (i) la falta de notificación de los actos que dieron inicio a la actuación administrativa que concluyó con el reconocimiento de los Comités Promotores de las revocatorias de mandato; (ii) la ausencia de controles materiales por parte de las autoridades electorales para constatar de manera efectiva, y no meramente formal, el cumplimiento de las exigencias legales; y (iii) la inexistencia de normas que reglamenten el procedimiento de verificación de los topes de financiación de los Comités que impulsan estas iniciativas.

B. Actuación procesal en primera instancia.

Mediante auto del 25 de mayo de 2017[12], la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá admitió la demanda y ordenó vincular: (i) en calidad de autoridad

accionada al Consejo Nacional Electoral, y (ii) como terceros interesados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a los Registradores Distritales del Estado Civil, a la Procuraduría General de la Nación, al Concejo de Bogotá, a los partidos y/o movimientos políticos que conforman el Concejo de Bogotá, y a los voceros de las iniciativas ciudadanas para revocatoria del mandato, denominadas "Revocatoria al Alcalde Mayor de Bogotá" -Fredy Leonardo Puentes Díaz-, "Unidos revocamos el mandato del Alcalde Mayor" -Gustavo Merchán Franco, y "Por una Bogotá mejor sin Peñalosa" -César Augusto González García-. De otra parte, negó la medida provisional, pues prima facie, el accionante no estaba ante la inminencia de sufrir un perjuicio que justificara su adopción.

Además, por tratarse de un asunto de interés para la ciudadanía bogotana, se ordenó dar a conocer la existencia de la tutela a través de medios de comunicación y la página web de la Rama Judicial, para que quien tuviera interés se pronunciara sobre el particular.

Contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[13], el Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil informó que los hechos objeto de controversia en la tutela de la referencia tienen que ver con las funciones a cargo de los registradores del Distrito Capital. En ese sentido, en virtud de la desconcentración, la función de inscripción en materia electoral corresponde a esas dependencias, y no es ejercida por el nivel central. En consecuencia solicitó desvincular al Registrador Nacional del Estado Civil, por cuanto los hechos se relacionan con la función de organizar y vigilar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana en Bogotá, lo cual está a cargo de los Registradores Distritales del Estado Civil.

Contestación de los Registradores Distritales del Estado Civil

Mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[14], Jaime Hernando Suárez Bayona y Andrés Forero Linares, Registradores Distritales del Estado Civil dieron respuesta a la tutela de la referencia.

En particular, manifestaron que actuaron de conformidad con el artículo 6º de la Ley 1757 de 2015, según el cual su función de registro es operativa, por lo que la entidad no tiene el deber legal de revisar la exposición de motivos contenida en la solicitud de inscripción de los promotores.

De otra parte, indicaron que no existe obligación legal de notificar al Alcalde de las resoluciones mediante las cuales se efectúa la inscripción de las iniciativas de mandato que se presentan en su contra, pues según el artículo 2° del CPACA, las actuaciones de las autoridades se rigen por dicha normativa a menos que el procedimiento esté regulado por una ley especial, que en este caso corresponde a la Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 y a la Resolución 4745 de 2016. En particular, el artículo 14 de la Ley 134 de 1994 determina que las iniciativas deberán ser "informadas" inmediatamente a la persona involucrada. Posteriormente, el artículo 7º de la Ley 1757 de 2015 estableció que el registro de la iniciativa de revocatoria del mandato debe ser publicado en la página web de la entidad y el

artículo 113 de la misma normativa, revoca todas las disposiciones que le sean contrarias, de manera que a su juicio el artículo 14 de la Ley 134 de 1994 fue derogado.

Así pues, mediante la Resolución 4745 de 2016 el Registrador Nacional del Estado Civil reglamentó el procedimiento para el trámite de inscripción de promotores de los mecanismos de participación ciudadana ante la Registraduría. El artículo 5º de la normativa en cita dispone que la resolución de inscripción del promotor debe ser notificada personalmente o por correo a los promotores y mediante la Circular No. 1 del 2 de enero de 2017, el Registrador Delegado en lo Electoral estableció que la resolución de inscripción de iniciativa de revocatoria debe ser comunicada al mandatario al cual se pretende revocar el mandato. Por lo tanto, en el caso particular la entidad notificó las resoluciones a los promotores mediante su publicación en la página de la Registraduría y al Alcalde Mayor mediante comunicaciones oficiales.

Por último, afirmaron que las resoluciones cuestionadas constituyen actos administrativos de trámite, debido a que dan inicio al proceso de revocatoria del mandato, motivo por el cual contra estos no procede ningún recurso.

Contestación del Consejo Nacional Electoral

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[15], el apoderado judicial de la entidad indicó que ésta no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, debido a que a la fecha "(…) no se ha pronunciado de fondo respecto a si regula o no los procedimientos de revocatoria de mandato. Por cuanto al ser un Órgano Colegiado, las decisiones que adopte deben superar la votación mayoritaria que exige su reglamento interno, esto es cumplir con lo dispuesto en las Resoluciones Nº 065 de 1996 y 3378 de 2014."

En ese sentido, explicó que en Sala Plena de aquella entidad se presentó el proyecto de resolución "[p]or medio de la cual se establece el trámite de verificación de apoyos y exposición de motivos del mecanismo de participación ciudadana de Revocatoria de Mandato de Alcaldes y Gobernadores", pero tal proyecto fue retirado debido a que el 17 de mayo de 2017 la Procuraduría General de la Nación emitió una recomendación en la que indicó al Consejo Nacional Electoral que debía estudiar en cada situación en particular, los motivos, requisitos constitucionales y legales y documentos allegados por los promotores, mandatarios y peticionarios[16].

Contestación del vocero de la iniciativa "Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá"

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 30 de mayo de 2017[17], el vocero de la iniciativa "Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá", obrando a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la tutela.

Particularmente, indicó que: (i) el abogado de la parte actora no explica por qué está autorizado a actuar en nombre de ciudadanos bogotanos indeterminados, por lo cual no está legitimado por activa para actuar en defensa de esos derechos; (ii) la tutela sólo se

dirige contra el Consejo Nacional Electoral y no contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, de manera que las censuras formuladas en relación con los actos administrativos de inscripción de las revocatorias, no tienen relación con la autoridad accionada; (iii) los argumentos presentados contra los actos administrativos de inscripción son netamente legales y no constitucionales, por lo cual deben ser discutidos ante la jurisdicción contenciosa administrativa; (iv) el hecho de que no se hayan notificado personalmente los actos de inscripción no desvirtúa la garantía de los derechos del Alcalde Mayor, a quien le fueron comunicados y pudo presentar los recursos de reposición y en subsidio el de apelación; (v) contrario a lo que afirma el demandante, el CNE cumplió con el deber de reglamentar los asuntos de su competencia mediante la Resolución 6245 de 2015, en la que fijó el procedimiento para la verificación de la autenticidad de los apoyos, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015, por lo cual, si considera que la facultad de regulación no se ejerció correctamente, debe demandar ese acto de contenido general; y (vi) los asuntos sobre los cuales el Alcalde Mayor alega un vacío jurídico, deben ser regulados mediante ley estatutaria, pues tienen que ver con el ejercicio de un mecanismo de participación popular.

Contestación del vocero de la iniciativa “Revocatoria al Alcalde Mayor de Bogotá”

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 30 de mayo de 2017[18], el vocero de la iniciativa “Revocatoria al Alcalde Mayor de Bogotá” manifestó que: (i) el derecho a ser elegido no es absoluto, pues presenta dos excepciones: la declaratoria de nulidad de una elección y, en el caso de los alcaldes y gobernadores, la revocatoria del mandato por parte de los electores; (ii) no se viola el derecho de defensa del accionante, quien puede demostrar la probidad en su gestión siempre que se lleva a cabo la rendición de cuentas; (iii) el hecho de poder revocar el mandato del alcalde garantiza el derecho fundamental al debido proceso; (iv) no se desconoce el derecho político de los representados, pues son ellos quienes están legitimados para decidir si el alcalde es revocado o se confirma en su cargo; (v) los hechos que se pusieron de presente en la iniciativa de revocatoria tienen estrecha relación con el programa de gobierno y las pruebas que sustentan el incumplimiento son las intervenciones del funcionario en los medios de comunicación; (vi) no había finalizado la etapa de recolección de apoyos, por lo que hasta el momento no tenían la obligación de presentar balances financieros de la campaña; y (vii) la tutela es improcedente porque los actos administrativos podían ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en ese trámite podía solicitar su suspensión como medida cautelar.

Contestación del vocero de la iniciativa “Por una Bogotá mejor sin Peñalosa”

Contestación del Concejo de Bogotá

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[20], la Dirección Jurídica del Concejo de Bogotá informó que los hechos de la tutela no se relacionan con las funciones de esa corporación, pues la autoridad con interés para actuar es la Alcaldía de Bogotá.

Contestación del Grupo Significativo de Ciudadanos LIBRES

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[21], el concejal Emel Rojas Castillo, representante del Grupo Significativo de Ciudadanos LIBRES, manifestó que a su juicio la Registraduría Nacional del Estado Civil transgredió el derecho al debido proceso del Alcalde Mayor de Bogotá. En particular, sostuvo que la entidad negó los recursos propuestos por el Alcalde con el argumento de que las resoluciones mediante las cuales inscribió las iniciativas de revocatoria del mandato eran actos administrativos de trámite, a pesar de que se trata de actos definitivos, de manera que impidió que el accionante ejerciera su derecho de defensa para controvertirlos.

Contestación del Partido Político MIRA

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[22], la representante legal del partido político MIRA solicitó su desvinculación, por no ser parte accionante ni accionada en el proceso, ni fungir como promotora de las iniciativas cuyo registro se cuestiona.

Coadyuvancia del Partido Político Cambio Radical

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[23], el representante legal del partido Cambio Radical intervino en el trámite y manifestó que éste "(…) avaló, postuló y defendió la candidatura del Alcalde Mayor Enrique Peñalosa Londoño. [Suscribió] el plan de gobierno por él propuesto y el diseño de ciudad que planeaba para Bogotá". En consecuencia, señaló que el partido político coadyuva la acción de tutela de la referencia, pues estima vulnerados sus derechos políticos a la representación política (artículo 40 Superior), de acceso a cargos públicos de los candidatos que pertenecen a ese partido (artículo 108 de la Constitución), y el respeto al voto programático (artículo 259 de la Carta Política).

En ese orden de ideas, indicó que la interpretación adoptada por los Registradores Distritales del Estado Civil no se ajusta a los mandatos constitucionales del Estado de Derecho, los principios de la función administrativa, el voto programático y los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y derechos políticos. Lo anterior, por cuanto correspondía a tal autoridad efectuar la revisión material de la motivación contenida en cada una de las solicitudes ciudadanas de revocatoria del mandato.

Así pues, adujo que la ausencia de motivación de los actos administrativos dictados por los Registradores Distritales no permite conocer las razones por las cuales dieron por cumplidos los requisitos contenidos en el artículo 6º de la Ley 1757 de 2015. En efecto, no se pronunciaron sobre el presupuesto de motivación, el cual no fue cumplido por los voceros, quienes omitieron hacer alusión al programa de gobierno del alcalde, a pesar de que alegaban que lo había incumplido.

De otra parte, consideró que el accionante no fue convocado por las Registradurías Distritales para pronunciarse sobre el contenido de su programa de gobierno, las etapas para la ejecución del programa, y los indicadores de gestión. A su juicio, tal información debía ser cotejada por la entidad con las solicitudes de revocatoria y el programa de gobierno, para establecer si las iniciativas estaban debidamente motivadas.

Por consiguiente, el Partido Político Cambio Radical solicita que se ordene al Consejo Nacional Electoral que declare la nulidad de los procesos de revocatoria adelantados ante la Registraduría y "desarrolle una norma que establezca la actuación administrativa por medio de la cual se materialice la revocatoria del mandato".

Contestación del Partido Político Polo Democrático Alternativo

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[24], el representante legal del Polo Democrático Alternativo solicitó al juez de tutela declarar improcedente la acción de tutela por considerar que no tiene fundamento legal "(…) por cuanto el mecanismo idóneo que tenía el accionante para controvertir los argumentos de invocatoria [sic] de la revocatoria del mandato del alcalde mayor de Bogotá señor Enrique Peñalosa Londoño, debió agotarlo ante el Concejo [sic] Nacional Electoral, como de hecho lo hizo y ante la negativa de sus pretensiones recurre a la jurisdicción contenciosa, haciendo caso omiso que [sic] ni la constitución ni la ley le dio la competencia a esta jurisdicción o a los jueces para calificar los requisitos de invocatoria [sic] de revocatoria del mandato de los gobernantes."[25]

Además, indicó que el partido político al que representa no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante.

Contestación del Movimiento Progresistas

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[26], el Concejal Hollman Felipe Morris Rincón señaló que la tutela es improcedente y que el Consejo Nacional Electoral no vulneró los derechos invocados por el accionante.

Para sustentar la improcedencia de la acción constitucional presentó las siguientes razones: (i) la tutela pretende conferir al Consejo Nacional Electoral una competencia que según la Ley 1757 de 2015 corresponde única y exclusivamente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues esta última tiene a su cargo la facultad, "meramente operativa" de revisar los requisitos de las iniciativas de revocatoria; (ii) la acción busca que el Consejo Nacional Electoral regule el derecho fundamental de los ciudadanos a ejercer el control político, y de esa manera usurpa la competencia del Legislador para regular la materia mediante ley estatutaria; (iii) el acto administrativo de inscripción de iniciativa de revocatoria es de trámite, motivo por el cual no debe ser notificado al gobernante; y (iv) de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tanto los promotores como el gobernante tienen la posibilidad de pronunciarse en el trámite de este mecanismo de participación popular, pero es la ciudadanía, a través del voto, la que debe decidir si se lleva a cabo la revocatoria del mandato.

Coadyuvancia del Partido Político Opción Ciudadana

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[27], el señor Marco Fidel Ramírez Antonio, vocero del partido Opción Ciudadana, manifestó que existe un vacío jurídico debido a que el Consejo Nacional Electoral no ha reglamentado el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015. En

ese sentido, sostuvo que la Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene los elementos para verificar la autenticidad de los apoyos para este mecanismo de participación.

Así, indicó que aunque la Registraduría afirmó que los actos administrativos mediante los cuales registró las iniciativas de revocatoria eran de trámite, "por sus elementos esenciales y en virtud del vacío en su reglamentación, deben tener la posibilidad de ser impugnados en reposición y apelación, puesto que trata asuntos de fondo". En consecuencia, estimó que al considerar que se trataba de actos de mero trámite y desestimar por improcedentes los recursos de reposición y apelación, la Registraduría vulneró el derecho al debido proceso del accionante, quien no tuvo la posibilidad de atacar su motivación.

Por último, señaló que "(…) no es razonable para la democracia legitimar una revocatoria del mandato que en uno de sus elementos utiliza argucias, que en ningún momento se soportan en elementos materiales probatorios, medios de pruebas [sic] e indicios, viciando de esta manera el consentimiento y la voluntad de los ciudadanos".

Coadyuvancia del Partido Liberal Colombiano

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 2 de junio de 2017[28], el gerente jurídico del Partido Liberal Colombiano manifestó que la entidad que representa coadyuva las pretensiones contenidas en la tutela. En particular, afirmó que la falta de reglamentación de mecanismos que garanticen la contradicción a favor del alcalde o gobernador en los procesos de revocatoria del mandato vulnera su derecho de defensa. Así pues, adujo que la actuación relacionada con las iniciativas de revocatoria, debe ser notificada al funcionario, quien debería contar con oportunidades para contradecir la motivación y las pruebas allegadas por los promotores.

Intervención de Enrique Peñalosa Londoño

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 5 de junio de 2017[29], el apoderado del accionante puso de presente que mediante sentencia del 24 de abril de 2014[30], la Sección Quinta del Consejo de Estado se pronunció sobre el proceso de pérdida de investidura y sus causales. Sobre el particular, aclaró que dicha providencia judicial "no enervó las facultades reglamentarias del Consejo Nacional Electoral", y aunque en la sentencia se dijo que la insatisfacción ciudadana daba lugar a estos procesos, esto no excluye el deber de los convocantes de demostrar el incumplimiento del programa de gobierno.

Intervención del ciudadano Jorge Alejo Calderón Perilla

Específicamente, indicó que: (i) la recolección de firmas inició antes de que Enrique Peñalosa Londoño fuera elegido como alcalde; (ii) los promotores del proceso de revocatoria no están legitimados por activa porque no votaron por el accionante; y (iii) ha transcurrido muy poco tiempo desde que inició el mandato del Alcalde Mayor, por lo que aún no es posible afirmar que desconoció su programa de gobierno.

En ese sentido, afirmó que es preciso que se ordene al Consejo Nacional Electoral que

lleve a cabo un procedimiento administrativo en el que analice la motivación de las iniciativas de mandato que, a su juicio, son impulsadas por el ex Alcalde Mayor de Bogotá, Gustavo Petro Urrego.

Intervención de ProBogotá

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 26 de mayo de 2017[32], la Fundación para el Progreso de la Región Capital -ProBogotá- intervino en el proceso de la referencia. Manifestó que el tiempo de gobierno del Alcalde Mayor no era suficiente para determinar si había cumplido su mandato o no, y por lo mismo no existían razones contundentes para llegar a esa conclusión.

Además, señaló que por no existir segunda vuelta en las elecciones de alcalde, la popularidad del accionante era baja, por lo que es necesario que se lleve a cabo una modificación estructural a este tipo de elecciones.

Finalmente, sostuvo que la revocatoria no tenía como sustento el incumplimiento del programa de gobierno sino una diferencia ideológica con los mandatarios anteriores.

Intervención del Comité Intergremial Región Capital

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 30 de mayo de 2017[33], la representante del Comité Intergremial Región Capital señaló que el Alcalde Mayor de Bogotá tiene derecho a que le sea respetado su derecho a la defensa en el trámite de revocatoria del mandato y que, en esa medida, pueda demostrar el cumplimiento de su programa de gobierno. En ese orden de ideas, la interviniente describió algunos hechos que a su juicio demuestran que el Alcalde Mayor ha dado cumplimiento a su programa de gobierno.

Coadyuvancia de la Fundación Azul Bogotá

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 30 de mayo de 2017[34], la Fundación Azul Bogotá intervino en el trámite de tutela de la referencia.

En particular, manifestó que actuaba en calidad de coadyuvante, e indicó que la falta de regulación del proceso de revocatoria por parte del Consejo Nacional Electoral vulnera el derecho a ser elegido de los alcaldes y gobernadores. En efecto, a su juicio hace falta verificar el cumplimiento de los requisitos materiales de las propuestas, particularmente su motivación, pues ésta debe fundarse en el incumplimiento del programa de gobierno y no en la “insatisfacción general” de los electores.

Intervención de la Cámara Colombiana de la Construcción

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 31 de mayo de 2017[35], la representante de la Cámara Colombiana de la Construcción -CAMACOL- intervino en el proceso de la referencia. Manifestó que es preciso que la autoridad competente genere los mecanismos necesarios

para garantizar el derecho de defensa del elegido a quien se pretende revocar, y de sus electores, quienes deberían contar con oportunidades para hacer valer sus argumentos y evidenciar que no se ha incumplido el mandato.

Intervención del ciudadano Marcos Javier Carvajal Gómez

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 31 de mayo de 2017[36], el ciudadano Marcos Javier Carvajal Gómez intervino en el proceso de la referencia y señaló que obraba como firmante de la iniciativa de revocatoria "Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá".

De otra parte, sostuvo que en este caso la tutela es improcedente porque el accionante debe acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para demandar los actos administrativos mediante los cuales se inscribieron las iniciativas de revocatoria del mandato.

Intervención de la Cámara de Comercio de Bogotá

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 30 de mayo de 2017[37], la Cámara de Comercio de Bogotá indicó que resulta inaceptable impulsar procesos de revocatoria a los pocos días de haber iniciado la administración del alcalde. Además, consideró inconveniente entorpecer el desarrollo del gobierno de la ciudad con argumentos sin sustento.

Intervención de la ANDI

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 31 de mayo de 2017[38], el presidente de la ANDI intervino en el proceso de la referencia y señaló que corresponde al juez de tutela ordenar que el Consejo Nacional Electoral ejerza su competencia reglamentaria y determine cómo se debe dar la verificación material de la motivación de las iniciativas.

C.Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

En sentencia del 7 de junio de 2017[39], la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela. La decisión tuvo sustento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, señaló que por vía de tutela no es posible ordenar al Consejo Nacional Electoral que profiera una reglamentación "que haga nugatorios los derechos ciudadanos y atente contra el principio de confianza legítima", pues una vez iniciados los trámites de revocatoria, la modificación de las reglas existentes violentaría los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En segundo lugar, determinó que la competencia reglamentaria del Consejo Nacional Electoral es "limitadísima" porque en relación con los derechos políticos "existe una reserva constitucional claramente definida a favor del legislador estatutario", por lo cual no

es posible que dicha entidad regule los requisitos de las iniciativas de revocatoria del mandato, ni que la Registraduría valore los motivos que invocan. Así pues, señaló que corresponde a los ciudadanos decidir si las razones presentadas por los promotores encuentran sustento, al revocar a quien fue elegido como alcalde o gobernador.

En ese sentido, indicó que no es válido pretender que la exposición de motivos que sustenta la propuesta se fundamente en estudios completos "al estilo de tesis doctorales" pues si ello fuese así, no sería posible convocar a un proceso revocatorio.

En tercer lugar, precisó que el accionante no agotó los mecanismos idóneos para obtener sus pretensiones, motivo por el cual la tutela es improcedente. Particularmente, reconoció la acción de cumplimiento para exigir al Consejo Nacional Electoral que ejerza su función reglamentaria, y "las acciones contenciosas correspondientes" para controvertir las Resoluciones No. 0023, 0024 y 0025 del 12 de enero de 2017 y los actos administrativos que se profieran en el procedimiento de revocatoria del mandato en curso.

En cuarto lugar, concluyó que la Registraduría no violó los derechos fundamentales del accionante, pues ciñó su actuación a las normas que regulan la materia, las cuales tienen previstas reglas particulares de notificación y comunicación del acto administrativo, que se cumplieron a cabalidad. En particular, indicó que los actos administrativos de registro de las iniciativas fueron notificados personalmente al interesado y por esa razón pudo formular recursos contra los mismos.

Impugnación

Impugnación del Consejo Nacional Electoral

Mediante escrito radicado el 12 de junio de 2017[40], el apoderado judicial del Consejo Nacional Electoral impugnó la decisión del a quo. La autoridad accionada manifestó estar de acuerdo con el sentido de la decisión pero controvirtió su motivación.

En particular, cuestionó: (i) la fuente normativa de competencia invocada por el Tribunal, pues a su juicio no debió citar el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 –derogado-, sino el Decreto 1069 de 2015; (ii) el supuesto carácter "limitadísimo" de su potestad reglamentaria, pues en su concepto esa caracterización desconoce sus funciones de vigilancia y control; y (iii) el argumento del Tribunal, según el cual el Consejo Nacional Electoral "no es el competente para pronunciarse sobre el cumplimiento de la razón de la motivación de la revocatoria del mandato, en lo que atañe al cumplimiento o no de un Programa de Gobierno" por cuanto, a su juicio, de conformidad con el artículo 265 Superior, la competencia de inspección, control y vigilancia a su cargo lo faculta para presentar proyectos de ley ante los vacíos de la Ley 1757 de 2015 y velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos, publicidad y encuestas de opinión política, los derechos de la oposición y de las minorías, y el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

Así pues, indicó que en caso de que la exposición de motivos de la revocatoria no sea suficiente y la Registraduría no lo haya advertido, el Consejo Nacional Electoral debe hacer un pronunciamiento "(…) ya sea en el sentido de solicitar la verificación del cumplimiento

de la norma o exhortar a la subsanación en aquellos casos donde no se logre advertir que la exposición de motivos que sustenta una inscripción se ajusta a una razón de incumplimiento de un Programa de Gobierno."[41]

Impugnación de Enrique Peñalosa Londoño

Mediante escrito radicado el 14 de junio de 2017[42], el accionante impugnó la decisión de primera instancia con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, afirmó que los medios de defensa judicial identificados por el Tribunal como principales son ineficaces, porque: (i) la acción de cumplimiento representa un recurso meramente formal, ya que según el a quo la materia que no ha sido regulada por el Consejo Nacional Electoral está sujeta a reserva de ley estatutaria, circunstancia que impediría ordenar que se reglamente la materia; y (ii) las acciones contenciosas resultan improcedentes para satisfacer la pretensión consistente en que el Consejo Nacional Electoral corrija los vacíos normativos que impiden la verificación del cumplimiento de los requisitos legales cuando se registra las iniciativas de revocatoria del mandato, pues no existe un medio de control que se dirija a que tal autoridad ejerza su competencia reglamentaria.

En segundo lugar, señaló que las partes motiva y resolutiva de la decisión son incongruentes, pues a pesar de que el amparo fue declarado improcedente por no cumplir con el presupuesto de subsidiariedad, las razones del Tribunal fueron otras, relacionadas con el fondo del asunto. Sobre los argumentos de fondo presentados en la sentencia, indicó que la decisión avala la transgresión de los derechos fundamentales del alcalde, pues a pesar de advertir la falta de regulación, avaló la actuación de la Registraduría.

En tercer lugar, explicó que la reglamentación reclamada no supone la regulación integral de un derecho fundamental, por lo que no existiría reserva de ley estatutaria, como de forma errada lo señaló el a quo.

Intervención del vocero de la iniciativa "Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá"

Mediante memorial radicado en la Secretaría de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 29 de junio de 2017[43], el apoderado del vocero de la iniciativa denominada "Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá", solicitó al ad quem confirmar la decisión de primera instancia. Específicamente, reiteró que la tutela es improcedente y que sus pretensiones atentan contra la democracia participativa, la buena fe y la reserva de ley estatutaria.

Intervención del vocero del comité promotor de la iniciativa "Por una Bogotá mejor sin Peñalosa"

Mediante memorial presentado el 7 de julio de 2017[44], el vocero del comité promotor de la iniciativa "Por una Bogotá mejor sin Peñalosa" manifestó que el accionante acudió a la tutela con el fin de dilatar el proceso de revocatoria de su mandato como Alcalde Mayor de Bogotá. Además, agregó que el actor ha contado con la oportunidad de defenderse, pues

siempre ha tenido conocimiento de la inscripción de las iniciativas de revocatoria del mandato y acude constantemente a los medios de comunicación con el fin de demostrar a la ciudadanía el cumplimiento de su programa de gobierno.

Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 31 de julio de 2017[45], la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del a quo. En particular, consideró que no existe norma constitucional, ni legal, ni reglamentaria que señale de manera expresa que la exposición de motivos de una iniciativa popular de revocatoria del mandato deba estar acompañada de pruebas o implique per se la demostración fehaciente de las razones que la sustentan. En consecuencia, determinó que no es posible exigir a las Registradurías Distritales del Estado Civil, que efectúen el control material de las iniciativas ciudadanas, pues no están expresamente facultadas para ello.

Además, la Sala de Casación Penal advirtió que el incumplimiento del plan de gobierno no es la única causal para impulsar una iniciativa popular de revocatoria del mandato, pues de conformidad con el artículo 65 de la Ley 134 de 1994 "la insatisfacción general de la ciudadanía" habilita a la sociedad civil para convocar a una votación con fines de revocatoria.

Por otra parte, el ad quem determinó que de conformidad con la Ley Estatutaria 1757 de 2015, para la etapa de presentación de iniciativas populares y solicitud de inscripción de la propuesta, verificación de requisitos y reconocimiento de voceros o comités promotores, no existe un procedimiento de notificaciones y recursos dirigidos a controvertir los autos de trámite.

Asimismo, indicó que en la actualidad el Consejo Nacional Electoral: (i) analiza la posibilidad de establecer el trámite de verificación de apoyos y exposición de motivos del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato de Alcaldes y Gobernadores, y (ii) estudia la validez de las solicitudes de veeduría, inspección y vigilancia del procedimiento de revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá y peticiones de revocatoria directa de las Resoluciones No. 0023, 0024 y 0025 del 12 de enero de 2017.

Por último, determinó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para que el Consejo Nacional Electoral cumpla con la obligación de regular, inspeccionar, controlar y vigilar la actividad electoral. Así pues, señaló que la acción de cumplimento era el mecanismo principal para hacer efectivo el deber reglamentario que, a juicio del accionante, omitió la autoridad accionada.

D.Intervenciones recibidas en sede de revisión

Intervención de Juan Pablo Onofre García y Alejandro Badillo Rodríguez

Mediante memorial radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de noviembre de 2017[46], los ciudadanos Juan Pablo Onofre García y Alejandro Badillo Rodríguez intervinieron en el proceso de la referencia. Específicamente, indicaron que mediante la tutela el accionante pretende restringir el ejercicio de la revocatoria del

mandato y, en consecuencia, los derechos políticos de los ciudadanos. Además, señalaron que en el modelo de democracia participativa adoptado por el Constituyente, el Alcalde Mayor puede "buscar que su caudal político lo apoye en las justas democráticas" y en caso de recibir el apoyo requerido, terminar su mandato sin que se lleve a cabo otro proceso de revocatoria.

Intervención de Johanna González Rodríguez y María Ana Victoria Velásquez

Mediante memorial radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el 8 de noviembre de 2017[47], las ciudadanas Johanna González Rodríguez y María Ana Victoria Velásquez intervinieron en el proceso de la referencia. Se refirieron al mecanismo de revocatoria del mandato y señalaron que el accionante presentó esta tutela con la finalidad de desconocer la participación ciudadana, a pesar de contar con otros medios para defender sus intereses.

Intervención de Dory Esperanza Carrillo Hernández y otros

Mediante memorial radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el 10 de noviembre de 2017[48], los ciudadanos Dory Esperanza Carrillo Hernández y otros intervinieron en el proceso de la referencia. Específicamente, pidieron a la Corte Constitucional amparar los derechos a la igualdad, al debido proceso y a ser elegido del Alcalde Mayor de Bogotá.

Intervención de Justo Eliseo Páez Albarrán y otros

Mediante memorial radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el 10 de noviembre de 2017[49], Justo Eliseo Páez Albarrán y otros intervinieron en el proceso de la referencia. Pidieron a la Corte Constitucional negar el amparo en razón a que, a su juicio, el accionante pretende evitar que se lleve a cabo el trámite de revocatoria de su mandato a través de dilaciones. Además, expusieron las razones por las cuales consideran que el Alcalde Mayor de Bogotá no ha cumplido con su programa de gobierno y por lo tanto, a su juicio, debería ser revocado.

Intervención de Sandra Milena Álvarez

Mediante memorial radicado ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el 20 de noviembre de 2017[50], la ciudadana Sandra Milena Álvarez intervino en el proceso de la referencia. Particularmente, solicitó a la Corte conceder el amparo de los derechos invocados por el accionante, por cuanto la falta de comunicación de las convocatorias impide que éste controvierta los argumentos presentados a través de la solicitud de rectificación.

Intervenciones del vocero de la iniciativa "Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá"

Mediante memoriales radicados ante la Secretaría General de la Corte Constitucional el 27 de noviembre de 2017[51] y el 26 de enero de 2018[52], los apoderados del vocero de la iniciativa denominada "Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá", solicitaron confirmar las providencias objeto de revisión, y reiteraron exactamente los

mismos argumentos puestos de presente en las intervenciones anteriores.

Intervención del vocero del comité promotor de la iniciativa “Por una Bogotá mejor sin Peñalosa”

Mediante memorial presentado el 31 de enero de 2018[53], el vocero del comité promotor de la iniciativa “Por una Bogotá mejor sin Peñalosa” reiteró que el actor acudió a la tutela con el fin de dilatar el proceso de revocatoria de su mandato como Alcalde Mayor de Bogotá.

Mediante auto del 18 de diciembre de 2017[54], la Magistrada sustanciadora ofició al Consejo Nacional Electoral para que remitiera copia auténtica de los actos administrativos que se hubieren proferido en relación con los procesos de revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá y certificara las notificaciones surtidas respecto de tales actos.

En cumplimiento de la providencia referida, mediante memorial recibido el 18 de enero de 2018[55], el Consejo Nacional Electoral informó que estaba pendiente de decisión “(…) el proyecto de Apertura de Investigación Administrativa relacionado con la revisión de los Estados Contables presentados por el Vocero y/o Promotor señor GUSTAVO MERCHÁN FRANCO responsable de la iniciativa ciudadana de Revocatoria de Mandato al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., Enrique Peñalosa Londoño, denominada ‘UNIDOS REVOCAMOS EL MANDATO DEL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ’. Expediente Radicado Nº 6413-17”.

Además, la entidad allegó las Resoluciones 2338 y 2340 de 2017, mediante las cuales negó dos solicitudes de prórroga del plazo para realizar la entrega de los formularios de firma para la revocatoria del mandato, que fueron presentadas por los voceros de las iniciativas denominadas “Por una Bogotá mejor sin Peñalosa” y “Revocatoria al Alcalde Mayor de Bogotá”, respectivamente.

Posteriormente, mediante un segundo memorial radicado el 31 de enero de 2018[56], el apoderado judicial de la entidad remitió: (i) copia de un proyecto de resolución en el que el Consejo Nacional Electoral se pronunciaría sobre la legalidad de los actos administrativos de registro de iniciativas de revocatoria del Alcalde Mayor de Bogotá, que fue derrotado en Sala Plena de esa Corporación, y (ii) copia de la Resolución 6245 de 2015, mediante la cual se fijó el procedimiento para la verificación de autenticidad de los apoyos, la cual según el apoderado no se aplica en la actualidad, pues de acuerdo con la recomendación de la Procuraduría General de la Nación, el estudio debe hacerse caso a caso.

En consecuencia, mediante auto del 1° de marzo de 2018[57], la Magistrada sustanciadora advirtió que los procedimientos podían haber tenido cambios sustanciales, por lo que ofició al presidente del Consejo Nacional Electoral para que informara sobre el estado actual del trámite de las tres iniciativas de mandato que son cuestionadas por el accionante en la tutela de la referencia.

Mediante memorial radicado el 15 de marzo de 2018[58], el apoderado judicial de la entidad informó: (i) que las iniciativas denominadas “Por una Bogotá mejor sin Peñalosa” y “Revocatoria al Alcalde Mayor de Bogotá” están en recolección de apoyos, y (ii) mediante Resolución 0654 de 2018, se llevó a cabo la apertura de investigación administrativa y se

formularon cargos contra el promotor de la iniciativa de revocatoria denominada “Unidos revocamos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá”, como consecuencia de hallazgos en los estados contables presentados por el vocero. Del acto administrativo en cita se evidencia que los hallazgos consisten, principalmente, en que se advirtieron hechos económicos registrados de fechas anteriores al período contenido en el libro contable, y la superación del tope de financiación fijado en la Resolución 0171 de 2017 del Consejo Nacional Electoral.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241 -numeral 9°- de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos

2. El Alcalde Mayor de Bogotá Enrique Peñalosa Londoño, obrando mediante apoderado, interpuso acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral, por considerar que dicha autoridad omitió dar cumplimiento al deber impuesto en la Carta Política de reglamentar la actividad electoral y establecer reglas en las actuaciones administrativas que resuelven las iniciativas ciudadanas para promover la revocatoria del mandato de los alcaldes.

Además, sostuvo que la Registraduría Distrital del Estado Civil permitió la inscripción de tres campañas de revocatoria del mandato, sin constatar que la exposición de motivos estuviera soportada en elementos probatorios que permitieran establecer el incumplimiento de su plan de gobierno.

El accionante pretende que sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y a ser elegido, y el derecho a la “representación efectiva de los 903.764 bogotanos que respaldaron su elección”; que considera vulnerados por el Consejo Nacional Electoral, debido a que no hace uso de la competencia reglamentaria otorgada por el artículo 265 Superior y expide una resolución mediante la cual regule: (i) la falta de notificación de los actos que dieron inicio a la actuación administrativa que concluyó con el reconocimiento de los Comités Promotores de las revocatorias de mandato; (ii) la ausencia de controles materiales por parte de las autoridades electorales para constatar de manera efectiva, y no meramente formal, el cumplimiento de las exigencias legales; y (iii) la inexistencia de normas que reglamenten el procedimiento de verificación de los topes de financiación de los Comités que impulsan estas iniciativas.

3. La situación fáctica exige a la Sala determinar si procede la tutela: (i) para controvertir los actos administrativos de trámite mediante los cuales las registradurías distritales inscribieron las tres iniciativas de revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá, a pesar de que el actor podría acudir a la acción de nulidad electoral contra el acto definitivo para discutir su legalidad, y (ii) para exigir que el Consejo Nacional Electoral reglamente el procedimiento de revocatoria del mandato[59], pese a que los jueces de instancia determinaron que la acción de cumplimiento era el mecanismo idóneo para obtener esta

pretensión.

En caso de que la tutela de la referencia sea procedente, será preciso analizar el fondo del asunto, el cual plantea los siguientes interrogantes:

¿Vulneran las Registradurías Distritales los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y a ser elegido de un alcalde, y el derecho a la representación efectiva de sus electores, cuando registran una iniciativa de revocatoria del mandato sin verificar si la argumentación es suficiente para demostrar el incumplimiento del programa de gobierno?

¿Vulnera el Consejo Nacional Electoral los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y a ser elegido de un alcalde, y el derecho a la representación efectiva de sus electores, al no reglamentar en su totalidad el procedimiento de revocatoria del mandato?

4. Para resolver la cuestión planteada, es necesario abordar el análisis de los siguientes temas: primero, la procedencia de la tutela en el caso objeto de estudio, específicamente respecto de actos administrativos de trámite y de la acción de cumplimiento; segundo, los derechos políticos y el ejercicio del control político a los gobernantes; tercero, la reserva de ley estatutaria en los mecanismos de participación; cuarto, la naturaleza y el marco normativo de la revocatoria del mandato; quinto, el derecho a la representación y la eficacia del mandato conferido por los electores; sexto, la facultad reglamentaria de las autoridades electorales; y séptimo, con fundamento en lo anterior, se resolverán los problemas jurídicos planteados en este asunto.

En ese sentido, primero se estudiarán los requisitos generales de procedencia de este caso, después se desarrollará el fundamento de la decisión, y finalmente se resolverá el fondo del asunto.

Análisis de procedencia general de la tutela

5. El artículo 86 de la Constitución establece la facultad que tiene toda persona para interponer la acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre, con el fin de reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados.

En este caso, el Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa Londoño, interpone la tutela a nombre propio, por lo que está legitimado para actuar como titular de los derechos cuyo amparo solicita.

Ahora bien, el accionante también manifiesta que actúa en representación de sus electores. No obstante, esto no es posible, pues el mandatario no representa judicialmente a las personas que lo eligieron.

Por lo tanto, la Sala observa que, si bien el Alcalde Mayor carece de representación judicial para actuar en nombre de sus electores, la revocatoria del mandato se dirige a separarlo de su cargo y, por lo tanto, está legitimado para actuar en nombre propio, como titular de los derechos alegados.

– Legitimación pasiva

6. La legitimación pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada.[60]

Sobre el particular, el artículo 86 de la Constitución establece que la tutela procede contra cualquier autoridad pública. Por lo tanto, es posible concluir que el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, están legitimadas por pasiva en el caso que se analiza, pues se trata de autoridades públicas, presuntamente responsables de las acciones y omisiones que, a juicio del accionante, vulneraron sus derechos fundamentales.

– Inmediatez

7. La jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que "[d]e acuerdo con los hechos, (…) el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción."[61]

8. En esta oportunidad, el demandante afirma que, de un lado, la Registraduría Nacional del Estado Civil transgredió sus derechos al expedir las Resoluciones 0023, 0024 y 0025 del 12 de enero de 2017, mediante las cuales se llevó a cabo la inscripción de las iniciativas de revocatoria del mandato en su contra, y las Resoluciones del 21 de febrero de 2017, que confirmaron los actos de inscripción. De otro, sostiene que el Consejo Nacional Electoral violó sus derechos al omitir expedir una regulación que corrija los vacíos procedimentales en el proceso de revocatoria del mandato.

Ahora, en relación con el Consejo Nacional Electoral, también se satisface el presupuesto de inmediatez, pues según el accionante la omisión de dicho órgano, consistente en abstenerse de expedir una regulación mediante la cual se fijen reglas de procedimiento para adelantar los procesos de revocatoria del mandato, de manera que la supuesta vulneración de los derechos fundamentales del accionante es actual.

– Subsidiariedad

9. El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que "[e]sta acción sólo 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".

Del texto de la norma se evidencia que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se

consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a ellos y no a la tutela. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer dentro del marco estructural de la administración de justicia, de un determinado asunto radicado bajo su competencia.[62]

No obstante lo anterior, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita (i) que el mecanismo no es idóneo ni eficaz, o (ii) que "siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela."[63]

10. Con respecto al primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado.[64]

En particular, en sentencia T-822 de 2002[65], esta Corporación señaló que para determinar si una acción principal es idónea, "se deben tener en cuenta tanto el objeto de la acción prevalente prima facie, como su resultado previsible, en relación con la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, dentro del contexto del caso particular." (Negrillas en el texto original)

En esa medida, si el juez considera que en el caso concreto el proceso principal trae como resultado el restablecimiento pleno y oportuno de los derechos fundamentales vulnerados, la tutela es improcedente. En contraste, si advierte que el mecanismo de defensa judicial aparentemente prevalente no es idóneo para restablecer los derechos fundamentales vulnerados de manera eficaz y oportuna, la tutela es procedente.

11. En relación con el segundo supuesto, la Corte Constitucional ha establecido que cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, debido a que existe un medio judicial principal, se debe demostrar que la intervención del juez constitucional es necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Tal perjuicio se caracteriza: "(i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente;(ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad."[66]

12. A continuación, la Sala efectuará el análisis de subsidiariedad de forma separada, con el fin de determinar si la tutela es procedente: (i) para controvertir los actos administrativos

mediante los cuales las registradurías distritales inscribieron tres iniciativas de revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá; y (ii) para exigir que el Consejo Nacional Electoral reglamente el procedimiento de revocatoria del mandato[67], pese a que los jueces de instancia determinaron que la acción de cumplimiento era el mecanismo idóneo para obtener esta pretensión.

Procedencia de la tutela para controvertir actos administrativos de trámite

13. El artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo define los actos definitivos como aquellos que "(…) decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

Por regla general, según lo dispone el artículo 74 de la normativa en cita, contra los actos definitivos proceden los siguientes recursos: "1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque; 2. El de apelación, para (sic) ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito (…) y; 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación (…)".

De otra parte, los actos de trámite, que comprenden los preparatorios, de ejecución y, en general, todos los actos de impulso procesal, son los que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta sino que están encaminados a contribuir con su realización. Con respecto a dichos actos, esta Corporación ha establecido que "(…) no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas."[68]

14. La distinción entre actos definitivos y de trámite obedece a la forma que adoptan las actuaciones de la administración, en la que se adelantan actos previos para la determinación o alteración de una situación jurídica -preparatorios-, se emiten decisiones que crean, modifican o extinguen la situación jurídica concreta -definitivos- y se realizan diversos actos dirigidos a ejecutar u obtener la realización efectiva de la decisión de la administración -de ejecución-.

La diferenciación en mención es relevante para determinar cuáles son los mecanismos de contradicción con los que cuentan los ciudadanos. Así pues, mientras el artículo 74 del CPACA prevé los recursos que proceden contra los actos definitivos, el artículo 75 ibídem establece que "[n]o habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa."

La jurisprudencia constitucional se ha referido a la clasificación de los actos antes descrita. En particular, en la sentencia C-557 de 2001[69], este Tribunal indicó:

"(…) los actos de trámite son 'actos instrumentales', que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto y sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser inválido, v.gr., por haberse adoptado con desconocimiento del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo acto. Por lo tanto, es necesario esperar a que se produzca la resolución final del

procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite."

15. De la clasificación de los actos de la administración y, en particular, la categoría de actos de trámite, se deduce que por regla general la tutela es improcedente para cuestionarlos, en la medida en que no expresan en concreto la voluntad de la administración y son susceptibles de control por parte del juez natural del asunto cuando se controvierta la legalidad del acto administrativo definitivo.

En la sentencia SU-201 de 1994[70], la Corte Constitucional indicó que corresponde al juez de tutela examinar en cada caso concreto, según las especiales circunstancias que lo rodeen, si un determinado acto de trámite tiene la virtud de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa y, por consiguiente, sea susceptible de ocasionar la vulneración de un derecho constitucional fundamental. Entonces, en caso de ser así, la tutela es procedente como mecanismo definitivo destinado a proteger un derecho fundamental vulnerado o amenazado por la acción de la administración.

En ese orden de ideas, la tutela procede excepcionalmente para cuestionar actos administrativos de trámite, cuando constituya una medida preventiva, "(…) encaminada a que la autoridad encauce su actuación conforme a los preceptos constitucionales que amparan los derechos fundamentales, y a que el desarrollo de su actividad sea regular desde el punto de vista constitucional y, consecuencialmente, el acto definitivo que expida sea legítimo, es decir, ajustado al principio de legalidad".

Ahora bien, esta Corporación ha señalado que para que excepcionalmente sea procedente el mecanismo de amparo para cuestionar la legitimidad de tales actos, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.[71]

En el mismo sentido, de forma reciente la Corte ha considerado que contra los actos de trámite procede excepcionalmente la acción de tutela cuando el respectivo acto tiene la potencialidad de definir una situación sustancial dentro de la actuación administrativa y ha sido fruto de una actuación "abiertamente irrazonable o desproporcionada del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución."[72]

16. Por ejemplo, en la sentencia T-499 de 2013[73], este Tribunal conoció la tutela presentada por una mujer contra el Ministerio de Relaciones Exteriores – Oficina de Control Disciplinario Interno, por considerar que la entidad había vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, a la administración de justicia y a la igualdad ante la Ley. En particular, la accionante, quien ejercía el cargo de Cónsul General de Colombia ante el Gobierno de la República de Chile, controvertía los actos administrativos proferidos en el proceso disciplinario adelantado en su contra por la conducta de abandono del cargo, el cual, al momento de presentarse la tutela, no había concluido.

En esa ocasión, se reiteró la jurisprudencia de la Corte sobre la procedencia excepcional de la tutela para cuestionar actos de trámite, cuando de forma manifiesta el funcionario

competente para adelantar el correspondiente proceso actúe de manera irrazonable o desproporcionada, con abuso de sus funciones, de modo que su actuación desconozca los pilares en que se sustenta el derecho fundamental al debido proceso.

Al estudiar la procedencia de la tutela en el caso concreto, se analizaron los requisitos previstos por la jurisprudencia para que excepcionalmente proceda este mecanismo constitucional contra actos administrativos de trámite, se dijo: (i) que la actuación administrativa de la cual hacían parte los actos cuestionados no había concluido; (ii) los actos acusados definían una situación especial y sustancial dentro de la actuación que se proyecte en la decisión final (se trataba del pliego de cargos y el acto que negaba decretar unas pruebas); y, (iii) que la actuación cuestionada no ocasionaba la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental, pues contrario a lo que afirmaba la accionante, no se había dado la violación a la reserva del sumario, ni un grave compromiso de sus derechos al buen nombre o a la intimidad, no se configuró un prejuzgamiento por parte de la funcionaria que conoció el caso, no se variaron las faltas disciplinarias, ni fue irrazonable ni desproporcional la negativa de decretar pruebas solicitadas por ésta .

Por esas razones, la Sala declaró improcedente la tutela, pues la accionante debía esperar a que se profirieran los actos administrativos definitivos, y demandarlos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

17. Del mismo modo, en la sentencia T-560 de 2017[74], la Corte estudió la tutela presentada por el propietario de un predio contra el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali, con el fin de controvertir distintos actos administrativos proferidos en el trámite que inició el actor para obtener una licencia de construcción para desarrollar un proyecto de urbanización.

En aquella ocasión se reiteró la improcedencia general de la tutela para cuestionar actos administrativos de trámite. Específicamente, indicó que para determinar si la tutela es procedente excepcionalmente contra actos de esa naturaleza, corresponde al juez constitucional analizar si éste tiene la virtud de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación administrativa, susceptible de ocasionar la vulneración o amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental.

En efecto, se demostró que el actor podía demandar (i) el acto administrativo general, en ejercicio del medio de control de nulidad simple, y (ii) el acto administrativo definitivo que pusiera fin a la actuación en el trámite de la licencia, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para cuestionar el acto de trámite proferido en el marco de ese procedimiento. Por consiguiente, la tutela se declaró improcedente.

18. En conclusión, el ordenamiento clasificó la actuación de la administración en actos definitivos y de trámite, y estableció que la posibilidad de contradicción a cargo de otros jueces recae principalmente sobre los primeros, en la medida en que definen aspectos sustanciales. En concordancia con la distinción en mención, la jurisprudencia constitucional ha destacado la improcedencia general de la acción de tutela respecto de los actos de trámite, salvo cuando aquellos tengan la potencialidad de definir una situación sustancial y sea evidente la vulneración de derechos del accionante ante el carácter irrazonable de la actuación.

19. En cuanto a la procedencia de la tutela respecto de los actos administrativos de inscripción de candidatos a elección popular expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, las decisiones previas al acto que declara los resultados de la votación para la revocatoria, son actos de trámite. En ese sentido, las resoluciones controvertidas por el accionante son actuaciones que dan inicio al procedimiento administrativo y, en esa medida, únicamente se limitan a darle impulso procesal.

Así pues, de conformidad con el artículo 139 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado, el mecanismo de defensa principal para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de trámite en el proceso de revocatoria del mandato, es el medio de control de nulidad electoral, que debe formularse contra el acto que declara los resultados de las votaciones y en esa demanda, se pueden cuestionar los supuestos vicios de los actos administrativos que dieron impulso al procedimiento.

Ahora bien, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto con el fin de determinar si salvaguarda de manera eficaz los derechos fundamentales invocados. En particular, tratándose de actos administrativos de trámite, la tutela es procedente excepcionalmente para cuestionar su validez, siempre que concurran los siguientes requisitos: (i) que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido, pero que el acto acusado defina una situación especial y sustancial; (ii) que se proyecte en la decisión final; y (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.

En esta oportunidad la Sala Plena advierte que estas condiciones se cumplen. En efecto, la actuación administrativa vinculada a las iniciativas de revocatoria del mandato aún no ha concluido. A su vez, la regularidad del procedimiento previo al llamado a los ciudadanos es condición necesaria para dicho ejercicio electoral, por lo que los actos cuestionados tienen la virtualidad de decidir asuntos que se reflejan en la decisión final, esto es, la convocatoria a los electores para que decidan si revocan o no al mandatario local. A este respecto debe enfatizarse que la jurisprudencia constitucional ha caracterizado a la revocatoria del mandato como un proceso sucesivo, en el que la validez de las etapas anteriores permite la ejecución de las subsiguientes. Sobre el particular, la Corte sostiene que:

"(…) la revocatoria del mandato es un derecho que se configura a través de un procedimiento complejo (…) En cada una de las etapas, la ley les impone una serie de cargas a los ciudadanos participantes, y una serie de deberes específicos a las autoridades públicas. Para hacer efectivo el derecho a la revocatoria es necesario que los ciudadanos cumplan con las cargas y requisitos establecidos en la ley, y que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos por parte de los ciudadanos, las autoridades cumplan con sus obligaciones disponiendo lo necesario para impulsar el proceso a la siguiente etapa. De tal manera, el conjunto de obligaciones que resulta exigible de las autoridades competentes depende de dos factores: i) en primer lugar, de la etapa en la que se encuentre el procedimiento, y ii) de que los ciudadanos interesados hayan cumplido las cargas que les impone la ley en la etapa respectiva. Si los ciudadanos interesados en el procedimiento han cumplido con las cargas respectivas, las entidades tienen el deber constitucional de disponer lo necesario para avanzar a la siguiente etapa."[75]

Además, es evidente que una actuación administrativa irregular en el proceso previo a la convocatoria pone en grave riesgo el principio democrático, representado para el presente caso en el mandato conferido por los electores al alcalde, el cual resultaría frustrado por un proceso de revocatoria que no cumpliese con las exigencias constitucionales y legales. De la misma forma, una situación de esta naturaleza tendría incidencia directa en la eficacia del derecho a acceder y permanecer en los cargos públicos de elección popular, el cual es considerado por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental de los elegidos.

Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado[76] que el carácter fundamental de ese derecho se explica en que el acceso a cargos públicos es una garantía básica dentro de una sociedad democrática. De esta manera, las limitaciones a ese derecho, que para el caso están representadas en la viabilidad de la revocatoria del mandato, deben ser razonables y proporcionadas. De igual manera, el precedente en comento indica que entre las garantías que hacen parte de la protección de esta prerrogativa están "(i) [la] posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupe un cargo público." Para la Corte es claro que la convocatoria del cuerpo electoral para revocar el mandato sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales recae dentro del último de los supuestos, argumento que también concurre en la procedencia de la acción de tutela en el asunto de la referencia.

De otra parte, es necesario tener en cuenta que en caso de que se supeditara la procedencia de esta tutela a la terminación del proceso de revocatoria del mandato, se generaría un grave impacto a los recursos públicos. En efecto, convocar al electorado para tomar una decisión en un procedimiento cuyo trámite, presuntamente viciado, afectaría el patrimonio público y los derechos de los ciudadanos que participaron de la elección y cuya voluntad no puede traducirse en una realidad política y/o normativa.

Por ende, habida cuenta el mencionado carácter sucesivo de las etapas de la revocatoria del mandato, sumado al vínculo cierto entre la vigencia del principio democrático, los derechos políticos del mandatario local y la validez del procedimiento de revocatoria, encuentra la Sala que se está ante los supuestos que permiten la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos de trámite.

A continuación, la Sala se referirá a la naturaleza de la acción de cumplimiento y su procedencia subsidiaria cuando se pretende la protección de derechos fundamentales presuntamente vulnerados ante la inobservancia de obligaciones expresamente contempladas en normas con fuerza de ley o actos administrativos. Con fundamento en tal consideración, se analizará el presupuesto de subsidiariedad de la tutela en relación con la omisión del Consejo Nacional Electoral.

La acción de cumplimiento y su procedencia subsidiaria respecto de la acción de tutela

20. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente, el cumplimiento del deber omitido.

En la sentencia C-157 de 1998[77], la Corte Constitucional definió este mecanismo como:

"(…) el derecho que se le confiere a toda persona natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos."

Del mismo modo, señaló que este mecanismo tiene por objeto hacer efectivos, de un lado, mandatos del Legislador provenientes del Congreso o del Gobierno en ejercicio de funciones legislativas, cuyo contenido corresponde a normas de carácter general, impersonal y abstracto; y, de otro, actos administrativos, bien sea de contenido general o particular, en las condiciones que la misma ley prescribe.

21. El Congreso reglamentó este mecanismo judicial con la expedición de la Ley 393 de 1997[78]. Se trata de una ley ordinaria de carácter procedimental, mediante la cual se desarrolla el artículo 87 constitucional, al fijar los principios, requisitos y procedimiento para su ejercicio.

Del mismo modo, el artículo 9º ibídem determina que este mecanismo judicial no procederá cuando se pretenda proteger derechos que puedan ser garantizados mediante acción de tutela. En tal evento, el juez dará a la solicitud "el trámite correspondiente al derecho de Tutela". Igualmente, no procederá cuando el afectado tenga otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que el accionante esté ante la inminencia de sufrir un perjuicio grave.

22. En relación con la procedencia de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado[79] ha establecido que para que ésta prospere deben concurrir los siguientes requisitos que se derivan de la Ley 393 de 1997:

"i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).

(…)

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º)."

23. De las características antes citadas, resultan relevantes dos para resolver el caso que se analiza.

23.1. En primer lugar, se trata de una acción dirigida a que las autoridades acaten mandatos contenidos en leyes y actos administrativos, de manera que no es procedente para hacer cumplir otro tipo de disposiciones, tales como mandatos constitucionales, u órdenes contenidas en providencias judiciales.

En particular, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que esta acción procede para hacer cumplir, exclusivamente, mandatos contenidos en normas con fuerza material de ley y en actos administrativos.

En la sentencia C-193 de 1998[80], esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 393 de 1997 "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política". Entre otros asuntos, estudió si desconocía la Constitución el hecho de que la acción de cumplimiento se restringiera a hacer efectivas leyes y actos administrativos.

Al estudiar la constitucionalidad de la norma indicó que esta acción constituía el mecanismo idóneo para asegurar el efectivo cumplimiento: (i) de la ley en sentido material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas; y (ii) de los actos administrativos de contenido general que, por prever normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son asimilables a las leyes.

De ese modo, implícitamente se excluyó la procedencia de la acción para hacer cumplir mandatos constitucionales, razón por la cual algunos magistrados se apartaron de la decisión mayoritaria[81]. Específicamente, manifestaron que la posición adoptada, en la práctica, restringía la eficacia de este mecanismo de protección judicial, al admitir que éste no podía ejercerse para obtener el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

Posteriormente, en la sentencia C-1194 de 2001[82], este Tribunal estudió la demanda presentada contra los artículos 8º y 9º de la Ley 393 de 1997. Entre otros problemas jurídicos, analizó si al disponer que la acción de cumplimiento es improcedente para la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela, el artículo 9º desconocía los artículos 86 y 87 de la Carta.

Al analizar ese cargo, la Corte señaló que la acción de cumplimiento "(…) no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la

Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el 'cumplimiento de un deber omitido' contenido en 'una ley o acto administrativo' (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar."

Por su parte, el Consejo de Estado ha estudiado acciones de cumplimiento mediante las cuales los ciudadanos pretenden que se ordene a autoridades observar mandatos constitucionales y ha indicado que este mecanismo judicial no es procedente para hacerlos efectivos.

Por ejemplo, mediante sentencia del 3 de junio de 2004[83], la Sección Quinta del Consejo de Estado estudió la acción de cumplimiento presentada por un ciudadano contra la Asamblea Departamental de la Guajira con el fin de que se ordenara a ese órgano que, en cumplimiento de los artículos 134 y 261 de la Constitución y 27 del Reglamento Interno de esa Corporación, lo posesionaran como diputado.

En aquella ocasión se rechazó por improcedente la acción de cumplimiento, por considerar que mediante aquélla "(…) no puede exigirse el cumplimiento de normas constitucionales[84], pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas." Así pues, la Sección Quinta concluyó que no podía conocer sobre el supuesto incumplimiento de los artículos 134 y 261 de la Constitución.

Del mismo modo, en sentencia del 10 de febrero de 2006[85], la Sección Quinta del Consejo de Estado, estudió la acción de cumplimiento ejercida por un ciudadano contra el Alcalde Municipal de Tocaima con el fin de que cumpliera lo dispuesto en los artículos 84 y 333 de la Constitución Política y el artículo 5° de la Ley 643 de 2001 (que fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar) y, en consecuencia, permitiera el desarrollo de la actividad de "Bono Solidario del Colegio Lepanto", como modalidad de juego de suerte y azar de carácter escolar.

Al analizar el caso concreto, el Consejo de Estado señaló, en cuanto a la pretensión de cumplimiento de normas constitucionales, que la acción era improcedente. Particularmente, indicó que de conformidad con la Constitución y la ley, el objeto de este mecanismo es la efectividad de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Así pues, mediante esta acción constitucional no puede exigirse el cumplimiento de normas constitucionales, pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. En consecuencia, la Sala rechazó por improcedente la acción respecto de la pretensión relacionada con el supuesto incumplimiento de los artículos 84 y 333 de la Constitución Política.

Así, se advierte que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han descartado la procedencia de la acción de cumplimiento para que las autoridades acaten mandatos contenidos expresamente en la Constitución.

23.2. En segundo lugar, para que se ordene el cumplimiento, el mandato contenido en la

ley o acto administrativo debe ser imperativo e inobjetable.

En efecto, en sentencia del 8 de septiembre de 2006[86], la Sección Quinta del Consejo de Estado estudió la acción de cumplimiento presentada por el Procurador Noveno Judicial 11 Ambiental y Agrario Zona Quibdó contra el municipio de Lloró (Chocó). El accionante pretendía que se ordenara a la entidad territorial demandada dar cumplimiento al artículo 44 de la Ley 99 de 1999 y, en consecuencia, efectuar las transferencias del recaudo de impuestos a la propiedad que le correspondían a la Corporación Autónoma del Chocó.

La Sala verificó que del texto de la norma demandada en cumplimiento, era evidente la obligación a cargo de los municipios y los distritos de transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales una porción de los recursos recaudados por concepto de impuestos a la propiedad raíz y por lo tanto accedió a las pretensiones del demandante.

En particular, la Sección Quinta determinó que la acción de cumplimiento es un instrumento para exigir a las autoridades públicas o a los particulares que ejerzan funciones administrativas, que cumplan deberes que emanen de un mandato contenido en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, que sea expreso e inobjetable. En ese orden de ideas, indicó que "(…) sólo es posible exigir el cumplimiento de normas que reúnan los siguientes requisitos: i) que se hallen vigentes y ii) que contengan un deber jurídico claro, expreso y exigible impuesto a la autoridad o al particular accionado".

Así pues, en esa ocasión se encontró que la entidad territorial había incumplido el artículo 44 de la Ley 99 de 1999, del cual se desprendía un mandato claro, expreso y exigible a través de la acción de cumplimiento, en cuanto la disposición no establecía "(…) gasto alguno que [afectara] el presupuesto del municipio porque el porcentaje ambiental de los impuestos a la propiedad, no corresponde a una parte de los ingresos corrientes tributarios del respectivo ente territorial". En consecuencia, el Consejo de Estado accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó al municipio que transfiriera a la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo del Chocó el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble.

24. En síntesis, la acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento.[87]

25. En relación con la presunta omisión del Consejo Nacional Electoral, el accionante afirma que la entidad transgredió sus derechos al omitir hacer uso de la competencia reglamentaria otorgada por el artículo 265 Superior. En particular, el actor sostiene que la entidad debió expedir una resolución mediante la cual subsanara las tres causas que, en su criterio, dan lugar a la violación de sus derechos fundamentales y de los ciudadanos que respaldaron su candidatura, esto es: (i) la falta de notificación de los actos que dieron inicio

a la actuación administrativa que concluyó con el reconocimiento de los Comités Promotores de las revocatorias de mandato; (ii) la ausencia de controles materiales por parte de las autoridades electorales para constatar de manera efectiva, y no meramente formal, el cumplimiento de las exigencias legales; y (iii) la inexistencia de normas que reglamenten el procedimiento de verificación de los topes de financiación de los Comités que impulsan estas iniciativas.

En el trámite de la tutela, los jueces de primera y segunda instancia señalaron que la acción era improcedente porque el Alcalde podía acudir a la acción de cumplimiento para exigir al Consejo Nacional Electoral que reglamentara la materia. No obstante, la Sala advierte que la posición de los jueces no es acertada por dos razones:

La primera, porque la acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento de mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. De la argumentación del actor, no se evidencia que exista un mandato constitucional, ni legal expreso para que el Consejo Nacional Electoral reglamente la manera en la que se debe llevar a cabo la notificación de los actos de inscripción ni el control de la motivación de las iniciativas de revocatoria directa. De hecho, de conformidad con el artículo 103 Superior, el procedimiento para la revocatoria del mandato es materia de regulación legal.

Por consiguiente, la acción de cumplimiento no es procedente para conseguir que el Consejo Nacional Electoral reglamente las materias que a juicio del demandante deben ser objeto de regulación.

La segunda, consiste en que, a pesar de que según el demandante la pretensión de regular el procedimiento que se debe llevar a cabo para la verificación de topes de financiación corresponde a un mandato expreso contenido en el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015[88], obligación que en principio podría hacerse efectiva mediante la acción de cumplimiento, el actor estima que el incumplimiento del deber de regulación viola sus derechos fundamentales.

Cabe recordar que de conformidad con el artículo 9º de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procede para la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela. En ese sentido, como el accionante alega que el incumplimiento de la obligación de regular la verificación de los topes de financiación vulnera sus derechos fundamentales porque a pesar de que el CNE fije los topes el mencionado vacío legal impide que se compruebe su acatamiento, es la acción de tutela y no la de cumplimiento, el mecanismo principal para obtener el acatamiento del deber legal antes mencionado.

En consecuencia, en este caso la acción de cumplimiento es improcedente, porque dos de los asuntos que según el demandante deberían ser reglamentados por la autoridad accionada (esto es, la notificación y el control sustantivo de las iniciativas), no se derivan de un mandato expreso contenido en una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, e incluso si se tratara de una obligación jurídica derivada de la Constitución, como se vio en el fundamento jurídico 23.1 de esta sentencia, ese mecanismo judicial no es procedente para hacerla cumplir. Del mismo modo, aunque el accionante considera que

existe un mandato expreso para que el Consejo Nacional Electoral regule la verificación de los topes de financiación, éste alegó que la omisión censurada vulnera sus derechos fundamentales, de manera que la tutela desplaza la procedencia de la acción de cumplimiento.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que prima facie, varios de los asuntos que el actor considera deben ser regulados por el Consejo Nacional Electoral, no se insertarían claramente dentro del carácter residual y subordinado que tiene la potestad reglamentaria de dicho órgano. Por ende, carecería de sentido aceptar esa indefinición y, simultáneamente, considerar que el amparo constitucional es improcedente ante la concurrencia de la acción de cumplimiento.

Como se ha señalado por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa citada en esta sentencia (fundamento jurídico 23.2), una de las condiciones básicas para la procedencia de dicha acción es la existencia de un deber jurídico omitido por la autoridad de que se trate, lo cual no estaría plenamente definido en el caso analizado, tratándose de aquellas regulaciones que exceden el ámbito técnico y operativo antes señalado.

En consecuencia, la Sala estima que de las pretensiones del accionante se demuestra la falta de idoneidad y eficacia de la acción de cumplimiento, por lo que la tutela constituye el mecanismo apto para obtener sus pretensiones.

26. En síntesis, la tutela es procedente: (i) en relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues en ese caso se está ante una circunstancia que, prima facie, evidencia la amenaza de los derechos fundamentales del mandatario, por lo cual, excepcionalmente procede la tutela para cuestionar los actos de trámite antes enunciados, y (ii) en relación con las presuntas omisiones del Consejo Nacional Electoral alegadas por el actor, por cuanto la acción de cumplimiento no es procedente y se cumplen los presupuestos para analizar el fondo del asunto.

A continuación, la Sala se referirá a los derechos políticos, su naturaleza ius fundamental, y la reserva de ley estatutaria en relación con los mecanismos de participación ciudadana.

Los derechos políticos y el ejercicio del control político a los gobernantes[89]

27. Los derechos políticos son instrumentos con los que cuentan los ciudadanos para incidir sobre la estructura y el proceso político de los cuales hacen parte. Son potestades que surgen en razón de su calidad de ciudadanos. Como señala la doctrina, los derechos políticos son las “titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía se ejerce.”[90]

28. El alcance de los derechos políticos depende, entre otros aspectos, de la forma de gobierno adoptada por cada Estado. Conforme a una de las definiciones más tradicionales y aceptadas en la ciencia política, los derechos políticos en los sistemas democráticos deben permitir, como mínimo, que los ciudadanos elijan a sus gobernantes en elecciones periódicas y competitivas.[91] No obstante, ésta es una definición minimalista de

democracia que pretende distinguir entre democracias y regímenes autoritarios, que no da cuenta de que en realidad existen distintos tipos de democracia, a los cuales corresponde ámbitos más o menos amplios de protección de los derechos políticos.[92]

Por un lado, en las democracias representativas los ciudadanos ejercen sus derechos políticos depositando su voto periódicamente para entregar un mandato a una persona que gestionará sus intereses en elecciones competitivas. En ese escenario es especialmente relevante el derecho al voto porque es la vía para manifestar su voluntad en torno a las personas que van a ejercer su representación en el gobierno. Históricamente este derecho corresponde a una serie de conquistas sociales que se han ido dando gradualmente, y que aún hoy son objeto de debate, incluso en democracias consolidadas.[93]

Por otro lado, en las democracias participativas los derechos políticos permiten que los ciudadanos tengan mayor injerencia en el proceso de toma de decisiones en diversos escenarios públicos, más allá de la elección de sus gobernantes. En este tipo de democracia, los ciudadanos ejercen el control no sólo sobre las personas que los gobiernan sino sobre las decisiones mismas de estos gobernantes, y participan activamente en los procesos de toma de decisiones públicas, a través del ejercicio de diversos mecanismos de participación y control.

29. La Constitución de 1991 adoptó el modelo de democracia participativa. Bajo este modelo se extendieron los espacios en los cuales los ciudadanos podían tener incidencia en la toma de decisiones. Especialmente, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos ya no se limita a depositar su voto para elegir representantes, sino que pueden participar en otros múltiples espacios del poder político.

En efecto, el artículo 40 Superior acoge un modelo de democracia participativa en los siguientes términos:

“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta

excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública." (Negrillas fuera del texto)

Así pues, una de las características esenciales del modelo político adoptado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano "(…) tiene derecho no sólo a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 constitucional."[94]

No obstante, el énfasis en la participación y el control en una democracia participativa no pretende restar importancia al ejercicio del derecho a elegir a sus gobernantes, ni a los demás derechos derivados de la representación política. Por el contrario, el objetivo del constituyente al caracterizar nuestra democracia con el adjetivo de "participativa" fue, entre otras, el de darle efectividad a la representación que los gobernantes ejercen.

Con ese propósito, la Constitución creó una serie de mecanismos para controlar a estos representantes y garantizar que los gobernantes no se aparten del mandato y de la confianza que los ciudadanos les confieren. Al respecto, la Corte ha precisado que "[c]on esta nueva mirada, no puede entenderse que el derecho político a elegir a los miembros de las Corporaciones públicas de decisión se agote únicamente con el ejercicio al voto."[95]

En una democracia participativa, el ciudadano "está llamado a tomar parte en los procesos de toma de decisiones en asuntos públicos"[96]. Por lo tanto, es indispensable que existan mecanismos adecuados para permitir que efectivamente la ciudadanía manifieste su opinión política, de tal modo que ésta sea tenida en cuenta por las autoridades públicas. De lo contrario, si no existen canales adecuados para que los ciudadanos puedan expresarse y garantizar la efectividad de su mandato, no será posible sostener el postulado de democracia participativa, pues su capacidad para tener injerencia sobre el gobierno seguirá limitada únicamente a la facultad para depositar su voto para elegir a sus gobernantes.

30. Los derechos políticos pueden clasificarse de múltiples formas, pero para efectos de la participación política, que es el tema que ocupa la atención de la Sala, es posible encontrar derechos de participación directa (iniciativa legislativa, referendos, entre otros), de acceso a la función pública y derecho al sufragio.

En todo caso, los derechos políticos permiten que haya una participación activa por parte de los ciudadanos, indispensable para la consolidación de una democracia participativa que se nutre de las manifestaciones políticas de los sujetos que la conforman. Los derechos políticos son, por lo tanto, garantías encaminadas a permitir que los ciudadanos incidan sobre el ejercicio del poder político, los cuales se ejercen en cada caso concreto a través de procedimientos o mecanismos de participación específicos.

Vale la pena resaltar que la configuración legislativa y reglamentaria debe estar estructurada de tal manera que el derecho respectivo pueda ejercerse de manera efectiva. En esa medida, resultaría contrario al principio de democracia participativa que el Legislador o las autoridades administrativas impusiesen cargas desproporcionadas u

obstáculos irrazonables, que de otra manera hiciesen nugatorio el ejercicio de sus derechos políticos.

Estos obstáculos desincentivan la participación e impiden a la ciudadanía incidir sobre los procesos de toma de decisiones públicas. Además, generan consecuencias indeseadas para el sano funcionamiento de una democracia, pues cuando se margina a la ciudadanía de los procesos de toma de decisiones los asuntos públicos suelen no ser debatidos suficientemente, lo cual puede llegar a hacerlos arbitrarios.

31. En este orden de ideas, los derechos políticos constituyen garantías indispensables para la efectividad de la democracia constitucional, pues sólo si aquellos son eficaces es posible concretar y materializar esta fórmula política. Dicho en otros términos, aunque existen múltiples y disímiles conceptos de democracia, es uniforme aceptar que ésta es empírica y normativamente cierta si: i) el régimen constitucional asegura que los ciudadanos, directamente o por intermedio de sus representantes, se gobiernan a sí mismos y gozan de recursos, derechos e instituciones para hacerlo, ii) los gobernados pueden ejercer control político o judicial de los actos de los gobernantes, iii) el sistema garantiza pluralismo, equilibrio de poderes y tolerancia por la diferencia y, iv) los ciudadanos tienen derecho a expresar libremente sus ideas en la contienda electoral y la vida política de la sociedad, sin peligro a represalias[97].

32. De otra parte, dada la importancia de los derechos políticos para la democracia y los derechos subjetivos de los ciudadanos, en varias ocasiones la Corte Constitucional ha reconocido su carácter fundamental. Por ejemplo, en la sentencia T-469 de 1992[98], señaló que: “el derecho político es un derecho fundamental en una democracia representativa”.

Así mismo, la sentencia T-045 de 1993[99], que en esa ocasión se ocupó de definir el derecho a la representación, precisó que los derechos políticos son fundamentales, así:

“Los derechos políticos de participación, consagrados en el artículo 40 de la Carta, y dentro de los cuales se encuentra el de “elegir y ser elegido”, hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.” (Negrillas propias).

Además, con la adopción de tratados internacionales que consignan derechos políticos, se ha confirmado el carácter fundamental de tales prerrogativas. Así lo expuso la sentencia T-1050 de 2002[100]:

(…) es claro para la Sala que la esencia misma de nuestro sistema democrático se encuentra en el ejercicio libre de los derechos políticos consagrados en la Constitución, así como en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país (artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), y cuya naturaleza de Derechos Fundamentales ha sido reconocida ampliamente en la jurisprudencia de esta Corte” (Negrilla en el texto original).

En el mismo sentido, en la sentencia T-1337 de 2001[101], este Tribunal sostuvo que se trata de derechos fundamentales porque constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.

Además, en sentencia C-329 de 2003[102], esta Corte reiteró la ius fundamentalidad de los derechos políticos de participación, así:

"La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa[103]. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos".

Una vez aclarada la naturaleza de los derechos políticos y el derecho a ejercer el control político a los gobernantes, la Sala pasa a analizar el alcance de la reserva de ley estatutaria en los mecanismos de participación.

La reserva de ley estatutaria en los mecanismos de participación

33. El artículo 152 de la Constitución Política establece que el Congreso de la República regulará mediante leyes estatutarias los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y las funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.[104]

En su jurisprudencia, esta Corporación ha señalado que al prever la reserva de ley estatutaria para la regulación de los mecanismos de participación, el Constituyente quiso vigorizar el significado y alcance del principio democrático y, en consonancia, promover la expansión de las prácticas de participación ciudadana a los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en campos de tanta trascendencia para la definición del destino colectivo, como el mismo electoral.[105]

34. En la sentencia C-145 de 1994[106] la Corte declaró la inexequibilidad de varias normas incluidas en la Ley 84 de 1993 "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral" por considerar que el Legislador había regulado mediante una ley ordinaria, aspectos permanentes y necesarios para el ejercicio adecuado de la función electoral. En aquella oportunidad, esta Corporación diferenció la extensión de la reserva de ley estatutaria de las funciones electorales, con la reserva que se predica sobre la regulación de derechos fundamentales.

Específicamente, en cuanto a la reserva de ley estatutaria de la regulación de funciones electorales, la Corte señaló que la reserva es más exhaustiva, por las siguientes razones:

"De un lado, porque es la propia Constitución la que ordena regular las funciones

electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de las mismas.

De otro lado, porque -como se ha señalado anteriormente en esta sentencia- una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del artículo 152 literal c, ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación.

En tercer término, porque no se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al Legislador ordinario de su competencia -como sí sucede en el caso de los derechos fundamentales- puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado.

Finalmente (…) porque esta concepción amplia de la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales encuentra una sólida justificación democrática y constitucional cuando se analiza el sentido de las reglas electorales en el funcionamiento del principio democrático. Es sabido que la democracia, como procedimiento formal para la adopción de decisiones, se fundamenta en el predominio del principio de mayoría en el juego político. Esto significa que por regla general las decisiones colectivas son adoptadas por las mayorías. Sin embargo, lo cierto es que el funcionamiento adecuado del procedimiento democrático basado en la alternancia de mayorías, requiere el reconocimiento por los actores sociales y políticos de reglas básicas previas, encaminadas no sólo a garantizar la igualdad y universalidad del sufragio sino también a proteger los derechos de las minorías en la dinámica democrática." (Negrillas fuera del texto)

En ese orden de ideas, la Corte indicó que se debe garantizar que las normas electorales sean el resultado de amplios acuerdos políticos y no instrumentos que puedan ser utilizados para excluir a los oponentes y, de esta manera, disminuir el grado de efectividad del principio democrático. Por consiguiente, la adopción, reforma o derogatoria de las reglas electorales, "(…) incluso en ciertos aspectos que pueden parecer puramente procedimentales, a requisitos de trámite más fuertes que los propios de las leyes ordinarias", se debe someter a reserva de ley estatutaria, porque de esa manera se evita que la mayoría altere las normas que regulan la función electoral para desconocer los derechos de las minorías y perpetuarse en el poder.

35. En el mismo sentido, en la sentencia C-179 de 2002[107], este Tribunal señaló que los criterios de universalidad y de fuerza expansiva del principio participativo han irradiado, no sólo la interpretación del ordenamiento jurídico, sino también la función del Legislador, a quien corresponde regular mediante ley estatutaria los mecanismos de participación. En ese orden de ideas, la regulación estatutaria debe preservar el modelo democrático participativo que determina la Carta y, en esa medida, los mecanismos de participación deben respetar los postulados básicos de la democracia.

36. En conclusión, en el caso de las funciones electorales, y en particular de los mecanismos de participación, la ley estatutaria debe regular sus elementos esenciales y todos aquellos aspectos permanentes para su ejercicio, lo cual incluye asuntos que podrían ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral.

Aclarada la naturaleza fundamental de los derechos políticos de participación y la reserva de ley estatutaria en esta materia, a continuación la Sala se ocupará de analizar algunos aspectos de la revocatoria del mandato, como forma de control político y mecanismo que materializa los postulados de la democracia participativa.

Naturaleza y marco normativo de la revocatoria del mandato

Naturaleza jurídica

37. Los mecanismos de participación ciudadana están previstos en el artículo 103 de la Constitución, el cual establece que "[s]on mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato"; y contiene un mandato para que el Legislador los reglamente.

En cumplimiento del mandato mencionado, el Congreso expidió las Leyes Estatutarias 134 de 1994[108] y 1757 de 2015[109], cuyo control automático de constitucionalidad se efectuó en las sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015, respectivamente.

38. La Ley 134 de 1994 –artículo 6º- definió la revocatoria del mandato como "(…) un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde."

En la sentencia C-180 de 1994[110], la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Proyecto de Ley 92 de 1992 – Senado, y 282 de 1993 – Cámara, y declaró exequible este artículo, por considerar que se limita a dar pleno desarrollo a los artículos 40-5, 103, 133 y 259 de la Carta Política.

Específicamente, este Tribunal afirmó que del texto Superior se deriva que cuando el gobernador o alcalde elegido incumple las obligaciones propias de su cargo, es responsable políticamente de ello ante la sociedad y sus electores, lo cual permite que estos puedan solicitar, previo el cumplimiento de una serie de requisitos constitucionales y legales, la revocatoria del mandato otorgado.

En ese sentido, este instrumento pretende fomentar mayor responsabilidad de los elegidos con sus electores, promover el acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión de sus elegidos. Así pues, la revocatoria supone una relación directa (mandante-mandatario) entre electores y elegido, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario tiene la facultad, el poder y el derecho para removerlo de su cargo.

Lo anterior, por medio de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, mas no de uno de carácter judicial, como sucede en el caso de la pérdida de la investidura.

En efecto, a través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos controlen el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en éste confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus

gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente.

39. Así, la revocatoria es una oportunidad para pronunciarse respecto al mandato y el ejercicio de la representación por parte del gobernante. Como lo señaló esta Corporación en la sentencia C-179 de 2002, se trata de un mecanismo que permite al ciudadano, manifestarse de forma directa "a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local." O incluso, puede servir para apoyar la gestión de un gobernante, cuando el resultado de las urnas muestra que la ciudadanía quiere que el Alcalde o Gobernador continúe en el ejercicio de su cargo.

Ahora bien, el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, que las Leyes 741 de 2002 y 1757 de 2015 no modificaron de forma expresa, indica que la solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, "por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno".

En la sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de la norma en cita y concluyó que, tanto el incumplimiento del programa de gobierno, como la insatisfacción general de la ciudadanía, eran razones válidas para motivar la iniciativa de revocatoria. En particular, señaló que las causales contenidas en la norma son válidas, porque constituyen verdaderas expresiones del sentimiento popular del elector en relación con el elegido, "cuando éste o incumple su programa de gobierno -para el caso del voto programático- o genera un sentimiento de insatisfacción general en los ciudadanos".[111]

En ese sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado[112], determinó que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio democrático tiene una dimensión universal y expansiva, de modo que "(…) el derecho político de control, bajo la forma de revocatoria del mandato no puede limitarse, entonces, al desconocimiento del programa de gobierno, (…) porque es posible que este se dé por causas diversas a aquel, como de hecho sucede en la mayoría de Estados en donde la figura se consagra: por la pérdida de legitimidad y confianza del elector en su mandatario."

40. Con base en lo expuesto, la jurisprudencia constitucional vincula la revocatoria del mandato con el voto programático. Esto bajo el entendido de que la revocatoria del mandato no puede operar, en modo alguno, como una fórmula para reeditar el debate democrático perfeccionado con la elección del mandatario local, sino para permitir a los ciudadanos expresar su discrepancia con éste, exclusivamente en virtud del incumplimiento del programa de gobierno y la disconformidad con el ejercicio del mandato. Esto requiere, como es apenas evidente, que el alcalde o gobernador haya tenido oportunidad de ejercer el cargo y que, además, concurran razones que permitan acreditar el incumplimiento del programa puesto a consideración de los ciudadanos electores. De esta manera, se impide que el exclusivo interés electoral de quienes no resultaron elegidos se sirva de la revocatoria del mandato para minar la legitimidad democrática del funcionario electo, o constituya una segunda instancia de la decisión popular.

41. La revocatoria del mandato, en ese orden de ideas, opera como instrumento para la vigencia del voto programático, entendido este último como "(…) expresión de la soberanía

popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991."[113]

Es por esta razón que la misma jurisprudencia contempla a la revocatoria del mandato como un mecanismo de control hacia el gobernante, expresado mediante un mecanismo de participación. Esto con el fin de evitar que la vigilancia ciudadana del elegido se restrinja a las elecciones, sino que se extienda a través del ejercicio del cargo, basada en el cumplimiento del programa de gobierno. Lo anterior supone, por ende, que con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 el mandato democrático hacia gobernadores y alcaldes tiene un carácter cualificado, pues no solamente confiere legitimidad al elegido, sino que le impone el deber de cumplir un programa de gobierno definido, so pena de activarse la revocatoria del mandato como instrumento para remoción del cargo cuando efectivamente se incumple el compromiso programático del elegido.

42. Es a partir de estas previsiones que las normas legales que regulan el mecanismo de participación en comento[114], así como la comprensión que de las mismas ha dispuesto la Corte, es posible inferir que:

(i) La revocatoria del mandato es un instrumento diferente al de la pérdida de investidura. Mientras ésta es una sanción jurídica contra los congresistas, diputados y concejales ante el incumplimiento de los deberes de que trata el artículo 183 de la Constitución, aquél consiste en la decisión democrática y de índole política, en contra de los mandatarios locales que incumplen su programa de gobierno. Por esta misma razón, no es viable extender la revocatoria a los congresistas, puesto que si bien ellos están llamados a cumplir con la disciplina de bancadas, ésta no se equipara al voto programático o la fijación de un programa de gobierno.

(ii) En razón a que la revocatoria del mandato supone la evaluación previa sobre el cumplimiento del programa de gobierno, es razonable que el Legislador estatutario imponga un periodo mínimo del mandato que deba transcurrir previo a la procedencia de la revocatoria. Del mismo modo, se impone la prohibición de iniciar un nuevo proceso de revocatoria cuando en virtud de la votación, una primera no prosperó.

(iii) En razón de la naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato, es compatible con la Constitución que el Legislador exija la presentación de las razones que fundamentan la solicitud respectiva, carga que se considera razonable en tanto es necesario que los promotores expliquen al cuerpo electoral por qué consideran que se está ante el incumplimiento del programa del elegido.

(iv) Es constitucional que se exijan umbrales mínimos de participación y de decisión, por lo que es necesario que se incluyan todos los electores, incluso aquellos quienes no participaron en la elección original. De manera correlativa, resulta contrario a la Constitución que en los mecanismos de democracia participativa se concedan estímulos al votante, pues ello incidiría en la conformación de los mencionados umbrales.

(v) Concurre la obligación de las autoridades territoriales de proteger las expresiones orientadas a promover la revocatoria del mandato, lo cual se traduce en la prohibición de restringir las manifestaciones públicas de los interesados, al igual que la exigencia de debido cuidado para los mandatarios locales en lo que respecta a la eficacia de la libertad de expresión e información, así como de la participación, la honra y el buen nombre.

43. Ahora bien, hasta ahora se ha caracterizado la revocatoria del mandato a partir de tres facetas o elementos constitutivos. Desde el punto de vista subjetivo, se ha entendido como un derecho político, que como todo derecho fundamental tiene un elemento objetivo, que consiste en que materializa el principio de democracia participativa, que es un principio fundamental del Estado según el artículo 1º de la Constitución. Así mismo se lo ha caracterizado desde el punto de vista instrumental como un mecanismo de participación política que tienen los ciudadanos. Ahora bien, cabe preguntarse ¿cuál es el alcance que tiene el derecho a la revocatoria directa como derecho subjetivo a través de la acción de tutela?

Sin duda, las tres dimensiones subjetiva, objetiva e instrumental del derecho a la revocatoria del mandato pueden ser objeto de protección por parte del juez constitucional. Sin embargo, el derecho a la revocatoria del mandato es un típico ejemplo de un derecho cuyo ejercicio requiere de una configuración legal y reglamentaria para hacerse efectivo. Ello es así al menos por dos razones, una de tipo literal y otra de carácter teleológico. En primer lugar, el artículo 40 de la Constitución, al consagrar el derecho a la revocatoria del mandato dispone que "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", y que "para hacer efectivo este derecho puede (…) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley."

44. Por otra parte, esta referencia a un marco de configuración legislativa supone que el Legislador tiene la potestad para regular los mecanismos a través de los cuales se revoca el mandato de los gobernantes elegidos. Dicha potestad significa que en ausencia de una ley que regule este mecanismo, los ciudadanos no podrían ejercer su derecho a revocar el mandato de sus gobernantes. Es decir, en ausencia de una ley que defina los casos y la forma de revocar el mandato, este derecho constitucional fundamental sería ineficaz. Por supuesto, la ineficacia de un derecho fundamental puede conllevar su vulneración por ausencia de una regulación adecuada y suficiente, es decir, por falta de un instrumento para su aplicación.

En estos casos la protección del juez constitucional gira en torno del elemento instrumental del derecho. En principio, los ciudadanos tienen derecho a exigir del Legislador que promulgue las leyes que sean necesarias para ejercer sus derechos fundamentales. Sin embargo, el papel del juez constitucional en estos casos es precario, pues consiste básicamente en exigirle al Congreso que regule la materia, en tanto que en este escenario no es posible brindar una protección constitucional de la revocatoria directa como derecho subjetivo, con un contenido exigible, en ausencia de una regulación legal de esta materia.

Una vez que el Legislador ha regulado la materia, el papel del juez constitucional se fortalece. El juez puede entonces enfocarse en la protección de contenidos y dimensiones específicos, que deben estar garantizados por el derecho a la revocatoria del mandato. Se trata entonces de establecer si la regulación de la revocatoria del mandato permite a los ciudadanos ejercer su derecho fundamental, y contribuye a la realización del principio de democracia participativa. Este papel del juez constitucional se efectúa en dos momentos distintos. Por un lado, verificando que la regulación del derecho cobije sus contenidos protegidos mínimos, que el procedimiento, los requisitos y las cargas que se imponen a los ciudadanos para su ejercicio sean razonables y proporcionados, que la ley no imponga requisitos imposibles, y que no contenga normas contradictorias que lo tornen ineficaz, o que desestimulen su ejercicio. Por otro lado, una vez el Legislador ha creado una ley que regula el derecho a la revocatoria del mandato, la protección que otorga el juez constitucional va –en principio- de la mano con su configuración legal.

Ello no significa que ciertos contenidos del derecho a la revocatoria del mandato no sean susceptibles de protección mediante la aplicación directa de la Constitución. Sin embargo, su labor estará encaminada, en mayor medida, a exigirles a las autoridades administrativas y demás personas y entidades públicas y privadas, que protejan este derecho mediante la aplicación de la ley, normas que como se han analizado y en cuanto regulan aspectos medulares del correspondiente mecanismo de participación, están sometidas a reserva estatutaria, según los argumentos explicados en el apartado anterior. De tal modo, la protección del derecho a la revocatoria del mandato, así como la de muchas otras formas de ejercer los derechos políticos, están estrechamente relacionadas con el principio de legalidad, y con la protección del debido proceso administrativo.

45. Los artículos 40 y 103 de la Constitución Política otorgan al Legislador estatutario la facultad de reglamentar el procedimiento de revocatoria del mandato. En desarrollo de esta facultad, el Congreso de la República expidió las Leyes 131 y 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015.

El proceso, en general, puede dividirse en cinco etapas: la primera etapa, de inscripción y registro ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. La segunda etapa, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo requerido. La tercera etapa, concerniente a la verificación que hace la Registraduría del proceso ciudadano, y a la planificación de los comicios, de reunirse los requisitos establecidos para ello. La cuarta etapa, que comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del Alcalde o Gobernador. Finalmente, la quinta etapa, relativa a la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar el mandato del Alcalde o Gobernador.

46. La primera etapa consta de la solicitud ciudadana para hacer uso de la revocatoria del mandato. La Ley 1757 de 2015 establece que sólo se pueden presentar iniciativas de revocatoria del mandato si han transcurrido 12 meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional (artículo 6º).

Así, quien actúe como promotor o vocero del comité promotor de una iniciativa de revocatoria deberá presentar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil un formulario

de inscripción que contenga los requisitos previstos por la norma en cita:

“a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor;

b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;

c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta;

d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.”

Realizada la inscripción de la iniciativa de revocatoria del mandato con la presentación del formato mencionado, el Registrador del Estado Civil con competencia en la entidad territorial en la que se pretende ejecutar el mecanismo de participación ciudadana, deberá registrarla (artículo 7º). Dicho trámite consiste en asignarle un número de identificación con el propósito de establecer el orden de su inscripción y la fecha en que se efectuó, y publicar tal actuación en la página web de la entidad.

47. En la segunda etapa se lleva a cabo la recolección de apoyos ciudadanos. Esta fase del trámite de la revocatoria del mandato inicia una vez se realiza la inscripción y registro de la iniciativa. Según el artículo 8º de la normativa en cita, 15 días después de la inscripción y registro, el registrador entrega los formularios de recolección de apoyos ciudadanos a los promotores o comités promotores.

Realizada la entrega, el promotor dispondrá de seis meses para recolectar las firmas de los ciudadanos que avalan la iniciativa. El plazo señalado podrá ser prorrogado hasta por tres meses más, siempre y cuando se acredite la ocurrencia de una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito, que será analizada por el Consejo Nacional Electoral en cada caso.

El literal e) del artículo 9º de la Ley 1757 de 2015, dispone que la iniciativa de revocatoria del mandato requerirá el apoyo de “(…) no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido”, quienes deberán hacer parte del censo electoral vigente de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.

La etapa de recolección finaliza con la entrega de los formularios contentivos de los apoyos ciudadanos al Registrador del Estado Civil, una vez vencido el término de la recolección o de su prórroga, según sea el caso.

48. En la tercera etapa, corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos que pretendan avalar la convocatoria a elecciones para la revocatoria del mandato (artículos 13 a 15). Cumplidas las actuaciones tendientes a verificar la autenticidad de los apoyos ciudadanos, el registrador respectivo debe expedir la certificación que dé cuenta del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para dar paso a la convocatoria de la ciudadanía.

En caso de que se verifique la autenticidad de los apoyos, corresponde a la Registraduría adelantar la promoción, divulgación y realización de la convocatoria de la elección.

49. En la cuarta etapa, se lleva a cabo la consulta popular en el respectivo departamento o municipio, para definir si se revoca al mandatario. De conformidad con el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, dispuesta toda la logística electoral, se entenderá aprobada si se obtiene el pronunciamiento popular de la mitad más uno de los votos depositados en esa contienda electoral, siempre y cuando "(…) el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario."

Esta decisión popular será obligatoria y, en caso de prosperar, conllevará la remoción inmediata del alcalde o gobernador (artículo 43). Por el contrario, si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

50. La quinta etapa consiste entonces en la elección del sucesor, para designar nuevo gobernante de la ciudad o del departamento. Para ello, corresponde a la Registraduría convocar a elecciones dentro de los 2 meses siguientes a la certificación de la votación de la revocatoria. Entre la revocatoria y la elección del sucesor del funcionario revocado, le corresponde al Presidente de la República nombrar a una persona en calidad de encargada de la respectiva alcaldía o gobernación.

51. Del anterior recuento normativo se evidencia que la revocatoria del mandato es un derecho que se configura a través de un procedimiento complejo, en el cual se pueden distinguir cinco etapas. En cada una, la ley impone una serie de cargas a los ciudadanos participantes, y unos deberes específicos a las autoridades públicas. Para hacer efectivo el derecho a la revocatoria es necesario que los ciudadanos cumplan con las cargas y requisitos establecidos en la normativa estatutaria, y que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos por parte de los ciudadanos, las autoridades observen las obligaciones a su cargo y dispongan lo necesario para impulsar el proceso a la siguiente etapa.

De tal manera, el conjunto de obligaciones que resulta exigible de las autoridades competentes depende de dos factores: i) la etapa en la que se encuentre el procedimiento, y ii) que los ciudadanos interesados hayan cumplido las cargas que les impone la ley en la etapa respectiva. Si los ciudadanos han atendido las cargas respectivas, las entidades tienen el deber constitucional de disponer lo necesario para avanzar a la siguiente etapa.

Naturaleza de los actos administrativos en el trámite de revocatoria

52. Mediante auto del 9 de julio de 2013[115], el Consejo de Estado señaló que el procedimiento de revocatoria del mandato, al igual que la generalidad de los procedimientos administrativos, "(…) se integra con actos preparatorios o de trámite, como son precisamente la certificación y aprobación de las firmas para convocar al proceso de revocatoria del mandato, y es finalmente la votación, en el porcentaje previsto por el Legislador, donde se adopta la decisión de revocar o no el mandato del alcalde o gobernador."

Así pues, debido a que la actuación administrativa que revoca el mandato culmina con una elección de carácter popular, su legalidad se debe cuestionar por conducto del medio de

control especial procedente para tal propósito, previsto por el artículo 139 del CPACA[116].

Por lo tanto, para obtener la nulidad de una elección debe demandarse el acto administrativo definitivo, es decir por medio del cual se declara la voluntad final del electorado y no los actos previos o de trámite que no ponen fin a la actuación administrativa.

En síntesis, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral sólo es objeto de control de legalidad el acto definitivo, esto es, la elección de revocar o no el mandato del alcalde o gobernador. Por lo tanto, los actos administrativos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que dan impulso al trámite de la revocatoria, sólo pueden ser objeto de control cuando se demanda el acto final de elección.

A continuación, la Sala hará referencia al derecho de acceso a cargos públicos y la eficacia del mandato de los electores.

El derecho a la representación y la eficacia del mandato conferido por los electores

53. El reconocimiento del derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político es un rasgo característico del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, que se funda en el principio de soberanía popular. De ahí que el poder público tiene como principal fuente la voluntad del pueblo, a quien corresponde elegir a sus representantes, y determinar las políticas públicas que lo afectan[118].

El principio de soberanía popular se hace efectivo a través de distintas garantías, tales como los derechos a elegir y ser elegido, a tomar parte en los mecanismos de participación democrática, a formar y pertenecer a partidos políticos, a revocar el mandato de los elegidos, a tener iniciativa en las corporaciones públicas, a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

54. De conformidad con los fundamentos jurídicos 27 a 29 de esta sentencia, la Constitución de 1991 hace el tránsito de una democracia representativa a una participativa. No obstante, el derecho a la representación se mantiene vigente y debe ser interpretado bajo los principios de la democracia participativa.

En ese orden de ideas, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación[119], la representación no se reduce a elegir ciudadanos para que accedan a cargos públicos de elección popular, sino que involucra también el ejercicio continuo de las funciones de quienes son elegidos. Así pues, el derecho a la representación consiste en que el poder político sea ejercido por los ciudadanos a través de la elección y comporta la obligación correlativa a cargo del Estado de garantizar el ejercicio de poder.

55. Ahora bien, el mecanismo de revocatoria del mandato conlleva una tensión entre el mandato imperativo y el voto libre de la ciudadanía que pretende revocar al mandatario. Esto ocurre porque el derecho a la representación supone la garantía de que los gobernantes ejerzan el poder y ejecuten su programa de gobierno, de conformidad con el

pronunciamiento popular mayoritario.

Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado[120] ha establecido que las tensiones que se generan entre los valores y principios propios del sistema democrático y los derechos de quien es titular del poder estatal, no pueden ser resueltas únicamente bajo la lógica de la prevalencia de los derechos del elegido. En efecto, para que los derechos del elegido se materialicen, primero ha de lograrse la pervivencia del sistema democrático pues, de no respetarse éste, la garantía y realización de aquellos se hace imposible.

Así pues, antes que la realización del derecho subjetivo a ser elegido, el juez está obligado a hacer compatibles los principios en que se funda el Estado democrático con todo el sistema de principios y valores constitucionales y su análisis no puede tener como fin único la prevalencia de los derechos subjetivos del elegido.

56. Al analizar los derechos en tensión en el caso de la revocatoria del mandato, se debe tener en cuenta que se trata de un mecanismo de participación estrechamente vinculado al instituto del voto programático, puesto que es a partir de la verificación del incumplimiento del programa de gobierno que se expresa un criterio objetivo que sustenta la insatisfacción de la ciudadanía. En ese sentido, la revocatoria del mandato supone una sanción por el incumplimiento del mandato conferido por los electores y, en esa medida, no puede convertirse en un instrumento para desconocer la decisión popular que eligió al Alcalde o Gobernador, ni menos en una vía para reeditar el debate electoral concluido con la designación del mandatario local.

Por ende, la revocatoria del mandato debe estar fundada en la exposición de razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan del gobierno o la acreditación de la insatisfacción general de la ciudadanía. Para ello, debe estarse ante la presencia de hechos igualmente objetivos y expresos, que sustenten las causales de revocatoria y que sean debidamente conocidos tanto por los ciudadanos como por el mandatario elegido.

Así pues, en este mecanismo de participación se deben ponderar dos contenidos constitucionales en tensión: de un lado, el principio democrático representado en el mandato conferido al elegido y, de otro, el derecho al voto libre de la ciudadanía. A su vez, la resolución de la mencionada tensión está vinculada a la vigencia de dos principios constitucionales de aplicación normativa directa cuya eficacia y exigibilidad es obligatoria, estos son, los derechos a la información y de defensa.

El derecho a la información como garantía de los derechos políticos

57. En relación con la información para el ejercicio de los derechos políticos, y en especial para el derecho al voto, el Estado tiene la carga de indicar a la ciudadanía toda la información que ella requiera para el adecuado ejercicio de sus derechos. El Estado debe cumplir con las características propias de la información, es decir, debe ser oportuna, objetiva, veraz, completa y accesible, en cumplimiento de los artículos 20 y 74 de la Constitución.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha advertido que quienes hacen parte de la función pública y tienen el deber de brindar los elementos de juicio para que la ciudadanía

se relacione en debida forma con el Estado, tienen un nivel de diligencia superior que cualquier actor privado cuando emiten información.[121] Y cuando se trata de altos funcionarios públicos, sus declaraciones sobre asuntos de interés general "no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía."[122] Por lo tanto, la diligencia especial de los altos funcionarios públicos exige que sus pronunciamientos cuenten con: "(i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional."[123]

Con fundamento en lo anterior, el derecho de acceso a la información pública guarda una estrecha relación con el principio democrático y el derecho a la participación política de los ciudadanos. La democracia se construye a partir de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y para ello, es indispensable que cada ciudadano tenga conocimiento sobre los temas de trascendencia nacional o local y cómo puede intervenir en la conducción de tales asuntos. De allí que el Estado deba entregar información cierta, lo más amplia posible, para permitir que cada ciudadano conozca las variables del panorama político, forme su criterio y determine libremente su postura política.

A continuación, la Sala hará una breve referencia al derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas y la obligación de las autoridades de garantizar el derecho de defensa en el trámite de revocatoria del mandato.

El derecho de defensa como elemento del debido proceso administrativo

59. El artículo 29 de la Constitución Política dispone que las actuaciones judiciales y administrativas deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental al debido proceso.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado el contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso. En particular, en sentencia T-001 de 1993[124], estableció que se trata del conjunto de garantías que protegen al ciudadano que se somete a cualquier proceso y aseguran la recta y cumplida administración de justicia, el respeto por la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho. Así pues, es "debido" todo proceso que satisface los requerimientos, condiciones y exigencias para garantizar la efectividad del derecho material.

Asimismo, el debido proceso es un derecho fundamental con carácter vinculante para todas las autoridades (judiciales y administrativas), en razón a que tiene como fin proteger a las personas de arbitrariedades que se deriven del ejercicio del poder.

Específicamente, el derecho al debido proceso comporta la obligación correlativa a cargo de la administración, de llevar a cabo procesos justos y adecuados, lo cual implica que cada acto que se dicta en el curso de un procedimiento administrativo, debe observar las garantías procesales y los principios constitucionales que rigen la función pública (artículo 209 Superior).[125]

Además, de conformidad con el artículo 29 Superior, el derecho al debido proceso se extiende a todas las actuaciones administrativas, por lo que es efectivo durante las etapas de formación y ejecución de los actos y, en esa medida, se trata de una garantía exigible a las entidades administrativas siempre que ejerzan sus funciones.

60. Del debido proceso administrativo se derivan otros derechos para los administrados, tales como conocer las actuaciones de la administración, solicitar y controvertir las pruebas, ejercer con plenitud su derecho de defensa, impugnar los actos administrativos y gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.[126]

En ese orden de ideas, una de las principales garantías del debido proceso, es el derecho de defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, hacer valer las propias razones y argumentos, controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercer los recursos que la ley otorga[127].

61. En conclusión, el derecho al debido proceso, que también rige los procedimientos administrativos conlleva el respeto por las garantías previstas por la ley en el desarrollo del proceso. En particular, el procedimiento administrativo debe garantizar el derecho de defensa, el cual se constituye en una garantía procesal de aplicación inmediata que deriva del debido proceso en materia administrativa, y debe ser observado por la administración. Por lo tanto, quienes hacen parte de un procedimiento administrativo deben contar con la posibilidad de ser oídos y, en esa medida, tener la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción.

62. En ese sentido, en el trámite de revocatoria del mandato se debe dar aplicación a este contenido constitucional de aplicación inmediata, pues el elegido tiene el derecho subjetivo de controvertir las razones esgrimidas por quien promueve la iniciativa y permitir que el mandatario local cuente con instancias de defensa. Por consiguiente, del derecho fundamental de defensa se deriva la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral, de garantizar que el elegido cuente con instancias de conocimiento y controversia de las razones que sustentan las iniciativas de revocatoria del mandato, las cuales deberán llevarse a cabo con posterioridad a su inscripción y antes de que inicie el proceso de recolección de apoyos. Esto debido a que esas instancias no solo son necesarias para el mandatario local respectivo exprese las razones que contrasten los motivos de revocatoria, sino también que a partir de ese contraste se permita que los electores conozcan y valoren ambos extremos de la discusión y, de esta manera, se propicie el voto informado.

63. En síntesis, el proceso de revocatoria del mandato exige que se dé plena aplicación, entre otros, a dos contenidos constitucionales de aplicación inmediata: el derecho a la información y el derecho de defensa, componente del debido proceso. Esto significa que los ciudadanos y el elegido tienen el derecho a conocer las razones que motivan la solicitud de revocatoria y a defenderse y controvertir sobre ellas. Los primeros, con el fin de informarse suficientemente al respecto y de esta manera lograr su consentimiento informado, lo cual es un presupuesto para la genuina deliberación democrática. El segundo,

a efectos de controvertir los motivos que sustentan la iniciativa y, de esta manera, lograr que su derecho de defensa sea eficaz.

A continuación, la Sala Plena se referirá a la facultad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Servicio Civil.

El contenido y alcance de la facultad reglamentaria de las autoridades electorales

64. La Constitución de 1991 creó el Consejo Nacional Electoral como un órgano con autonomía presupuestal y administrativa, encargado de regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos, sus representantes legales, directivos y candidatos.

En lo que respecta a las funciones normativas del Consejo Nacional, de conformidad con los artículos 113, inciso 2º, y 265 de la Constitución, éste es un órgano constitucional autónomo integrante de la organización electoral, de ahí que no pertenezca ni a la Rama Judicial, ni a la Ejecutiva, ni a la Legislativa. De conformidad con el numeral 10 del mismo artículo, esa autoridad es titular de potestad reglamentaria para expedir normas referentes a la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social.

Así, en la sentencia C-307 de 2004[128], la Corte Constitucional indicó que formalmente la competencia reglamentaria del Consejo Nacional corresponde al numeral en cita. En lo demás, dicho órgano está habilitado para presentar proyectos de acto legislativo y de ley en los temas de su competencia, y le corresponde servir como órgano consultivo del Gobierno, por lo que puede recomendar proyectos de decreto para reglamentar la materia.

De la misma forma, en la referida providencia se concluyó que en materia electoral la Constitución ha preservado la competencia reglamentaria del Gobierno, por lo que al Consejo Electoral le corresponde servir de cuerpo consultivo del gobierno y recomendar proyectos de decreto. En ese orden de ideas, aunque la ley puede autorizar al Consejo Nacional Electoral para expedir disposiciones reglamentarias que sean indispensables para el cabal ejercicio de la función electoral, sólo lo podrá facultar para reglamentar “aspectos técnicos y de mero detalle.”

Así pues, este Tribunal concluyó que la autonomía de éste órgano se concreta en la dirección, organización, ejecución y vigilancia de los procesos que están a su cargo. Sin embargo, la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, quien para tales efectos tendrá como cuerpo consultivo al Consejo Nacional Electoral, entidad que podrá recomendar la expedición de los decretos reglamentarios de las leyes que regulen el desarrollo de la función electoral.

Sobre el particular, la sentencia en comento insiste en que la potestad reglamentaria es residual y subordinada. Así, lo señaló la Corte:

“(…) de la Constitución se deriva para las autoridades electorales una cierta capacidad reglamentaria, pero la misma tiene carácter residual y subordinado y no puede desconocer

la competencia que, en materia de potestad reglamentaria, la Constitución atribuye al Presidente de la República. Así, para el cabal cumplimiento de sus cometidos, las autoridades electorales pueden expedir disposiciones de carácter general, pero tal facultad es residual porque recae sobre aspectos que, por su nivel de detalle y su carácter puramente técnico y operativo, no hayan sido reglamentados por el Presidente de la República, y subordinada porque, en todo caso, no puede contrariar los reglamentos que en el ámbito de su competencia haya expedido el Presidente de la República."

De manera correlativa, el fallo en comento estableció que se opone a la Constitución que la ley atribuya al Consejo Nacional Electoral una competencia reglamentaria que desplace las atribuciones gubernamentales a ese respecto. Entonces, "ello quiere decir, o que la competencia reglamentaria especial está expresamente prevista en la Constitución –caso en el cual desplazaría a la competencia ordinaria del Presidente de la República-, o que es una competencia de reglamentación administrativa de carácter residual y subordinado."[129]. A partir de esta premisa, la Corte concluyó que, debido a que la Constitución no confiere una atribución especial a favor de la organización electoral, dirigida a la reglamentación general de los mecanismos electorales, dicha materia se mantiene dentro de aquellas cobijadas por la potestad reglamentaria de carácter ordinario, que tiene el Presidente de la República.

En ese mismo sentido, en la sentencia C-1153 de 2005[130], esta Corporación se refirió a la potestad reglamentaria asignada al Consejo Nacional Electoral y refirmó el carácter residual de dicha competencia, al aclarar que la materia objeto de reglamentación por ese órgano corresponde a "(…) tópicos de carácter técnico y operativo, propios de la regulación que está llamada a dictar dicha corporación."

Al respecto, debe partirse de considerar que el numeral 6° del artículo 265 de la Constitución confiere a esa entidad la función de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas sobre opinión política, así como por los derechos de la oposición y las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

Para el caso particular de los topes aplicables en los mecanismos de participación, entre ellos la revocatoria del mandato, la Ley 134 de 1994 no prevé una disposición concreta al respecto. Empero, mediante el artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, el Legislador estatutario determinó que el Consejo Nacional Electoral "(…) fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana."

Además, la norma en comento prevé dos restricciones a la competencia para fijar topes de financiación, a saber: (i) que el Consejo Nacional Electoral deberá tener en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local; y (ii) ninguna campaña de recolección de apoyos para los mecanismos de participación, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y

jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

66. La Corte avaló la constitucionalidad de dicha concesión estatutaria de potestad reglamentaria a favor del Consejo Nacional. Al respecto, la sentencia C-150 de 2015[131], antes citada y que efectuó el control previo de constitucionalidad a la iniciativa estatutaria que dio lugar a la Ley 1757 de 2015, señaló que la fijación de topes se funda en propósitos constitucionales importantes e identificados por la jurisprudencia constitucional, entre ellos: (i) reducir las disparidades de recursos entre los partidos, movimientos y grupos, favoreciéndose la igualdad electoral; (ii) evitar la corrupción a partir del control de los aportes privados a las campañas; (iii) dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 109 Superior, el cual dispone que se podrán limitar, por ministerio de la ley, los gastos en las campañas electorales, así como la cuantía máxima de las contribuciones privadas; y (iv) conservar el carácter popular de la iniciativa, al evitar el ingreso indiscriminado de recursos económicos, que terminen ligándola a intereses particulares.

Sobre la materia analizada y en lo que respecta a la constitucionalidad de la asignación de potestad reglamentaria al Consejo Nacional Electoral, la sentencia en comento estipuló que la misma "(…) encuentra apoyo en las atribuciones que constitucionalmente le fueron asignadas a las autoridades electorales y, en particular, en las establecidas en el artículo 265 de la Carta Política. A igual conclusión llegó la Corte al referirse a la frase final del artículo 97 del proyecto de ley estatutaria examinado en la sentencia C-180 de 1994 y en el que se establecía que "ninguna contribución podrá superar el monto que cada año fije el Consejo Nacional Electoral"".

67. De otro lado, en cuanto a las competencias de las demás autoridades que conforman la organización electoral, el artículo 266 de la Constitución hace referencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil y determina que ésta ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, y celebrar contratos en nombre de la Nación en los casos que aquella disponga.

En la sentencia C-307 de 2004[132], esta Corporación señaló que la Registraduría carece de potestad reglamentaria, debido a que en la Constitución nada se dice sobre el particular. En ese sentido, su competencia se limita a expedir las disposiciones administrativas de carácter general necesarias para el cabal cumplimiento de su función de dirigir y organizar las elecciones, con subordinación a la Constitución, la ley y a los reglamentos. Por lo tanto, tales disposiciones administrativas tienen carácter residual y subordinado.

68. En conclusión, conforme al precedente analizado, es posible identificar las siguientes reglas jurisprudenciales respecto de las competencias de producción normativa de las entidades que conforman la organización electoral:

– El Consejo Nacional Electoral cuenta con potestad reglamentaria, de naturaleza constitucional, en lo que respecta a la participación de los partidos o movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado. En los demás asuntos, la potestad en comento se mantiene en cabeza del Presidente de la República, según la regla general contenida en el artículo 189-11 de la Constitución.

– Lo anterior opera sin perjuicio de la comprobación acerca de ciertas competencias de reglamentación, residuales y subordinadas que el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo, de acuerdo con la ley, en relación con aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución le atribuye. Tal atribución no puede desconocer la potestad reglamentaria que la Constitución otorga al Presidente de la República. Asimismo, dicho carácter exclusivamente instrumental de la potestad regulatoria del Consejo Nacional Electoral, impide que la normativa expedida por esa entidad regule asuntos que, en razón de su trascendencia al interior de cada mecanismo de participación, están cobijados por la reserva de ley estatutaria.

– Tratándose del tope para la financiación de las campañas vinculadas a los mecanismos de participación, la Corte ha reconocido la constitucionalidad de la norma estatutaria que otorgó al Consejo Nacional Electoral la competencia para definir dichos topes, habida cuenta de los importantes fines constitucionales perseguidos por esa figura y del vínculo entre esa competencia y las funciones que el artículo 265 Superior le confiere. No obstante, esta regla debe leerse en consonancia con lo anterior, por lo que la Sala infiere que la fijación de topes se inserta dentro del concepto de asuntos técnicos y operativos de los procedimientos democráticos, que son aquellos en los que se concentra la potestad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral.

Por lo tanto, a continuación se analizará el fondo del asunto. En particular, se estudiarán los reproches formulados por el accionante en relación con la supuesta violación de sus derechos políticos con ocasión de la expedición de los actos administrativos de inscripción expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil y la falta de reglamentación del trámite de revocatoria del mandato por parte del Consejo Nacional Electoral.

Estudio de la vulneración alegada

69. En primer lugar, en lo que respecta a la presunta violación de los derechos fundamentales derivada de las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Corte encuentra que dicha vulneración no tiene lugar.

En efecto, de las normas que regulan el proceso de revocatoria del mandato no se deriva el deber a cargo de la Registraduría de valorar la motivación de las iniciativas en el acto de inscripción, ni de notificar el acto personalmente al mandatario. Incluso, en el escrito de tutela, el apoderado del actor reconoce que existe un vacío legal que, en su criterio, debe ser regulado por el Consejo Nacional Electoral. A juicio de la Corte, esta comprobación es importante, puesto que no resulta acertado sostener que la Registraduría habría vulnerado los derechos fundamentales del actor, cuando el deber legal o reglamentario que sustenta esa presunta afectación es inexistente. Asimismo, debe recordarse que conforme a los argumentos planteados en esta sentencia, la función constitucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil es eminentemente técnica, de manera que exigirle que supedite la inscripción de iniciativas a la verificación de su motivación, desborda sus competencias, pues ello significaría conferir una competencia normativa amplia a favor de dicha entidad, de la cual claramente carece.

Por consiguiente, la Registraduría Nacional del Estado Civil no tenía la obligación de

analizar la suficiencia de las motivaciones presentadas por los promotores y, por lo tanto, la supuesta vulneración identificada por el actor no se presenta.

70. En segundo lugar, el accionante estima que el Consejo Nacional Electoral incumplió el deber constitucional de reglamentar la actividad electoral y, en particular, las actuaciones administrativas que resuelven las iniciativas ciudadanas para promover la revocatoria del mandato. Específicamente, considera que la autoridad accionada omitió regular la competencia para la verificación de los requisitos constitucionales y legales, y los términos, procedimientos y recursos que deben establecerse en favor de las partes para cuestionar las decisiones adoptadas por las autoridades electorales.

En consecuencia, solicita al juez de tutela que ordene al Consejo Nacional Electoral que haga uso de la competencia reglamentaria otorgada por el artículo 265 Superior y expida una resolución mediante la cual subsane los vacíos que, a su juicio, dan lugar a la violación de sus derechos fundamentales y de los ciudadanos que respaldaron su candidatura.

71. Para resolver esta cuestión debe partirse de considerar que conforme al artículo 152 de la Constitución, el Congreso de la República regulará mediante leyes estatutarias los mecanismos de participación ciudadana, pues de ese modo se garantiza a los actores sociales y políticos la existencia de reglas básicas previas, dirigidas a garantizar la igualdad del sufragio y los derechos de las minorías en la dinámica democrática. Por esa razón, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la adopción, reforma o derogatoria de las reglas electorales, incluso en ciertos aspectos que pueden parecer puramente procedimentales, se debe someter a reserva de ley estatutaria.

Así pues, tratándose de funciones electorales, la ley estatutaria debe regular sus elementos esenciales y todos aquellos aspectos permanentes para su ejercicio, lo cual incluye aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral.

Es por esa razón que la Corte ha establecido que aunque la ley puede autorizar al Consejo Nacional Electoral para expedir disposiciones reglamentarias que sean indispensables para el cabal ejercicio de la función electoral, sólo lo podrá facultar para reglamentar aspectos técnicos y de mero detalle. Esto habida cuenta el carácter residual y subordinado que la Constitución impone a dicha limitada potestad reglamentaria.

72. Ahora bien, el accionante afirma que el Consejo Nacional Electoral debe reglamentar en detalle el trámite de la revocatoria del mandato. Específicamente, considera que corresponde a la autoridad accionada establecer procedimientos y recursos que comprendan tres asuntos particulares: (i) que se lleve a cabo la notificación de la radicación de los formularios de iniciativa de revocatoria al mandatario, con el fin de que éste cuente con la oportunidad de controvertir la motivación de la iniciativa; (ii) que la Registraduría lleve a cabo la verificación sustancial de las razones por las cuales se alega el incumplimiento del programa de gobierno y de las pruebas que las sustentan; y (iii) que se reglamente el trámite para constatar el incumplimiento de los topes individuales y generales de financiamiento de las campañas.

73. Primero, en relación con la notificación de la radicación de los formularios de iniciativa

de revocatoria del mandato y de los actos de registro, la Sala Plena advierte que, contrario a lo que sostiene el peticionario, no existe un vacío normativo sobre esa materia. Antes bien, la misma ha sido objeto de regulación por el Legislador estatutario, quien ha establecido que no concurre la obligación legal de notificar al Alcalde de la inscripción de las iniciativas de mandato que se presentan en su contra. En efecto, el artículo 7º de la Ley 1757 de 2015, establece que el registro de la iniciativa de revocatoria del mandato debe ser publicado en la página web de la entidad, sin que establezcan otras formas de notificación, menos una de carácter personal al mandatario territorial.

Sin embargo, mediante la Resolución 4745 de 2016, el Registrador Nacional del Estado Civil reglamentó el procedimiento para el trámite de inscripción de promotores de los mecanismos de participación ciudadana ante la Registraduría. El artículo 5º de la reglamentación en cita dispone que la resolución de inscripción del promotor debe ser notificada personalmente o por correo a los promotores y mediante la Circular No. 1 del 2 de enero de 2017, el Registrador Delegado en lo Electoral estableció que la resolución de inscripción de iniciativa de revocatoria debe ser comunicada al mandatario al cual se pretende revocar el mandato. Por lo tanto, en este caso la entidad informó de las resoluciones de inscripción al Alcalde Mayor mediante comunicaciones oficiales.

En ese orden de ideas, a pesar de que el accionante considera que existe un vacío legal en relación con la notificación de las iniciativas de revocatoria y los actos de inscripción, no es claro por qué encuentra dicho vacío, ni cuál es el fundamento jurídico que permita concluir que la organización electoral estaba llamada a regular un asunto que, como se demuestra, efectivamente fue objeto de previsión legal y reglamentaria. Por el contrario, lo que se advierte es que existe una regulación estatutaria sobre el asunto, la cual fue incluso objeto de definición en sus aspectos más puntuales por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. De allí que la premisa sobre la cual el actor fundamenta su reclamo es inexistente, lo que impone concluir la ausencia de vulneración de derechos fundamentales por ese motivo.

Ahora bien, el accionante simplemente fundamenta su censura en la necesidad de que el mandatario conozca los argumentos tendientes a demostrar el incumplimiento del programa de gobierno y tenga oportunidad de controvertirlos en sede judicial. No obstante, tal argumento no puede ser admitido, no solo porque la regulación existente sí permite que el mandatario conozca del trámite de revocatoria, sino también porque los actos administrativos de inscripción de las iniciativas de revocatoria son de trámite, y de conformidad con el artículo 75 del CPACA, excepto en los casos previstos en norma expresa, contra estos no procede ningún recurso.

Así pues, no existe un argumento persuasivo que demuestre que el Consejo Nacional Electoral tenga competencia para regular la forma en que debe notificarse la inscripción de iniciativas de revocatoria del mandato, o que la forma como dicha notificación fue regulada por la ley, sea contraria a la Constitución. Por lo tanto, no se advierte la vulneración alegada por el actor. Antes bien, lo que se evidencia es que concurre una regulación particular sobre la materia, respecto de la cual aparentemente el actor no se encuentra de acuerdo, motivo que en modo alguno puede sustentar la vulneración de sus derechos fundamentales.

74. Segundo, en cuanto a la valoración de la motivación, la Sala advierte que este asunto, que según el accionante debería ser regulado por el Consejo Nacional Electoral, escapa de su competencia de reglamentación. En efecto, el demandante pretende que se expida una norma que asigne a la organización electoral la función de verificar que los argumentos que soportan la iniciativa de revocatoria se sustenten en hechos probados que demuestren el incumplimiento del programa de gobierno.

De las leyes que regulan el mecanismo de revocatoria del mandato no se deriva la facultad de la Registraduría ni del Consejo Nacional Electoral de controlar la motivación de la iniciativa. Adicionalmente, no puede perderse de vista que, conforme se ha explicado en esta providencia, la potestad reglamentaria de la organización electoral es eminentemente técnica, sin que la misma pueda extenderse a aspectos materiales de los mecanismos de participación. En efecto, la exigencia que extraña el accionante, consistente en la revisión de las razones planteadas por quienes promueven la revocatoria del mandato por parte de la Registraduría, es un asunto que sin duda supone la restricción sustantiva para ejercer este derecho de participación política, mediante la configuración de una carga legal a los promotores que sólo puede darse mediante ley estatutaria.

Así pues, la presunta omisión por parte del Consejo Nacional Electoral que alega el accionante, solo podría sostenerse si el juez constitucional avalara la afectación de la reserva de ley estatutaria y el desconocimiento de la fuerza expansiva del principio democrático, que en el caso se traduce en que sea el Legislador estatutario el único competente para establecer condiciones sustantivas para el ejercicio de la revocatoria del mandato.

75. Tercero, en relación con la omisión de reglamentar cómo se lleva a cabo el procedimiento de verificación del incumplimiento de los topes de financiación, el accionante afirma que el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 contiene un mandato expreso para que el Consejo Nacional Electoral reglamente la materia. Sobre el particular, la norma en comento indica lo siguiente:

“Artículo 14. Plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.

Parágrafo. En el proceso de verificación de apoyos solo se podrán adoptar técnicas de muestreo en los distritos, municipios de categoría especial y categoría uno.” (Negrillas fuera del texto)

Al analizar el texto de la norma en cita, se advierte que ésta refiere a la verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos, y no al control de los topes de financiación. En ese sentido, se evidencia que el accionante no demostró que el Consejo Nacional Electoral tuviera la obligación constitucional o legal de reglamentar el procedimiento de verificación de los topes de financiación y, por lo tanto, la Sala Plena no advierte la vulneración de sus derechos fundamentales.

Adicionalmente, incluso si en gracia de discusión se aceptase que se está ante un vacío legal sobre esa materia, éste haría parte de las competencias propias del Legislador estatutario, al tratarse de una materia que excede el carácter residual y subordinado, que identifica la potestad reglamentaria de la organización electoral. En efecto, la normativa que regule este asunto tendría que determinar el procedimiento de verificación sobre las cuentas respectivas, así como las consecuencias jurídicas derivadas de la violación de los topes. Por ende, se trataría de una regulación electoral vinculada al derecho sancionatorio, asunto que escapa a la potestad reglamentaria de la organización electoral, de conformidad con los márgenes planteados en esta sentencia.

En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 12 de la Ley 1757 de 2015, la competencia del Consejo Nacional Electoral en materia de topes refiere a su fijación, mas no a la verificación de los mismos. A esta regla se suma lo previsto en el artículo 35 de la misma Ley, el cual insiste en que el Consejo Nacional "fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 12 de esta ley. Asimismo podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten."

Acerca de este último particular, la Corte consideró que la competencia adscrita al Consejo Nacional Electoral para adelantar las mencionadas investigaciones era constitucional, pues además de "encuadrarse en las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral para regular, inspeccionar, vigilar y controlar los procesos electorales, encuentran apoyo en la necesidad de asegurar la igualdad electoral, de proteger el pluralismo y evitar la corrupción."[133] Con todo, una norma de esta naturaleza no puede ser interpretada de manera tal que confiera a la autoridad electoral la facultad para definir el procedimiento derivado del incumplimiento de topes, pues ello sería tanto como afirmar que cada vez que el Legislador confiere a una autoridad una competencia sancionatoria, también la inviste de la facultad para regular el procedimiento aplicable, lo cual es irrazonable y contrario al principio de legalidad.

76. Adicionalmente, debe señalarse que incluso ante la ausencia de regulación legal sobre el procedimiento de verificación de los topes, dicha circunstancia carece de la entidad jurídica suficiente para sustentar la vulneración de los derechos fundamentales del accionante. En efecto, la jurisprudencia constitucional determina que la vulneración de los derechos fundamentales, susceptible de amparo constitucional, debe tener condición actual, sin que la hipótesis de una amenaza futura sea suficiente para activar la protección constitucional de los derechos concernidos.

Llevada esta regla al caso analizado, no existe evidencia de que la falta de regulación sobre la verificación de los topes haya llevado a la afectación concreta de los derechos del actor. Esto debido a que el reclamo no parte de una comprobación fáctica, sino de una suposición, consistente en que (i) las campañas promotoras de la revocatoria se han excedido en los topes fijados por el Consejo Nacional Electoral, asunto respecto del cual no existe una decisión; y (ii) que esa violación de los topes ha incidido, no solo en la legalidad del proceso de revocatoria, sino en los derechos del mandatario elegido, lo cual tampoco fue probado,

más allá de la elucubración acerca de que un mayor dinero invertido en dichas campañas genera un mayor apoyo ciudadano, asunto respecto del cual no se ofrece ningún sustento empírico, ni menos soporte probatorio.

De otro lado, también debe resaltarse que, como se evidencia en los antecedentes del caso, los procesos de revocatoria aún se encuentran en curso, lo que implica que nada se opone a que el procedimiento para la verificación del cumplimiento de los topes sea expedido y, de esta manera, sean auscultadas las cuentas respectivas y como paso previo a la convocatoria del cuerpo electoral, si se cumpliese en este y los demás requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para el efecto.

77. Con fundamento en lo expuesto, el Consejo Nacional Electoral no incurrió en la supuesta omisión identificada por el demandante, pues: (i) el actor no demostró, ni tampoco concurre fundamentación constitucional suficiente para sostener que el Consejo Nacional Electoral tenga la obligación legal de reglamentar la notificación de la presentación e inscripción de iniciativas de revocatoria, y sus argumentos tendientes a garantizar el derecho de defensa respecto de este tipo de actuaciones desconocen que se trata de actos administrativos de trámite contra los cuales no proceden recursos. Además, revisado el ordenamiento jurídico aplicable, se llega a la conclusión de que la normativa extrañada por el actor sí existe, solo que opera de manera diferente a como lo pretende el accionante, sin que ello sea un motivo de reproche constitucional; (ii) las previsiones dirigidas a garantizar el control de la motivación de las iniciativas tendrían reserva de ley estatutaria, por lo que quedarían excluidas de la circunscrita potestad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral; y (iii) el actor nunca demostró que el Consejo Nacional Electoral tuviera la obligación legal o reglamentaria de regular el procedimiento de verificación de los topes de financiación, asunto que por su naturaleza también puede insertarse dentro de la reserva de ley.

78. En tercer lugar, a pesar de que las supuestas acciones y omisiones identificadas en el escrito de tutela como violatorias de sus derechos fundamentales no se configuraron, la Corte encuentra que, en este caso, las autoridades accionadas desconocieron la Constitución (como lo alegó el demandante) en tanto que no dieron aplicación directa a los derechos de defensa y a la información del accionante y los electores, pues el primero no ha contado con una instancia para controvertir las razones que sustentan las iniciativas, en la cual los segundos puedan formar una opinión en relación con el presunto incumplimiento del programa de gobierno y la insatisfacción general.

Es claro que al momento en que se dio trámite a las iniciativas de revocatoria del mandato contra el Alcalde Enrique Peñalosa Londoño, no existía en el ordenamiento jurídico una norma de rango legal que estableciese la oportunidad de controvertir las razones que sustentaban las iniciativas, ni tampoco un deber preciso de información al electorado. No obstante, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil omitieron tienen el deber constitucional de dar eficacia a los derechos de información y de defensa en el trámite de los procesos de revocatoria, que son normas de obligatorio cumplimiento.

En efecto, de la Constitución Política se deduce que el ejercicio de la revocatoria del mandato debe estar precedido del conocimiento suficiente para los ciudadanos y el

mandatario local de las razones que sustentan la iniciativa, y de instancias de defensa para el elegido, quien tiene el derecho subjetivo de controvertir las razones mencionadas, como paso previo al pronunciamiento popular. Así pues, las accionadas deben dar aplicación a dos contenidos constitucionales de aplicación inmediata: el derecho a la información y el derecho de defensa.

Por consiguiente, es necesario proteger estas garantías conculcadas al Alcalde Mayor, a través de la previsión de instancias en las que pueda controvertir las razones que sustentan las iniciativas. De este modo se garantiza que el mandatario y los ciudadanos conozcan las razones que motivan la solicitud de revocatoria y el primero las controvierta.

Ahora bien, debe resaltarse que, a futuro, estas instancias de conocimiento y controversia de las razones que sustentan las iniciativas de revocatoria del mandato, deberán llevarse a cabo con posterioridad a su inscripción y antes de que inicie el proceso de recolección de apoyos. Con todo, teniendo en cuenta que en este trámite las referidas etapas ya se surtieron, las audiencias se realizarán, en todo caso, de manera previa a la convocatoria a votación.

Sin embargo, cabe aclarar que las órdenes de protección que se adopten no implican que el proceso administrativo se retrotraiga para el caso específico del Alcalde Peñalosa Londoño, habida cuenta de la inexistencia de reglas normativas y jurisprudenciales expresas que regulasen este asunto. Por consiguiente, las autoridades accionadas deberán adelantar audiencias, previas a la convocatoria a votación de la revocatoria del mandato, en caso de que cumpla con las condiciones señaladas en la ley, en las que el Alcalde Mayor pueda refutar las motivaciones de las iniciativas de revocatoria.

Las mencionadas audiencias deberán llevarse a cabo de forma transparente, pública y no podrán constituir un obstáculo para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, teniendo en cuenta que según el artículo 6º, parágrafo 1º, de la Ley 1757 de 2015, condicionado por la sentencia C-150 de 2015, en ningún caso proceden trámite ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente.

La Sala Plena evidencia que los electores están ante un alto grado de desprotección porque la ausencia de regulación expresa sobre la motivación de las iniciativas puede prestarse para que la revocatoria del mandato sea usada como instrumento para desconocer la decisión popular que eligió al Alcalde o Gobernador, o como una vía para reeditar el debate electoral concluido con la designación del mandatario local. Por ende, la revocatoria del mandato debe estar fundada en la exposición de razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan del gobierno o la acreditación de la insatisfacción general de la ciudadanía. Para ello, debe estarse ante la presencia de hechos igualmente objetivos y expresos, que sustenten las causales de revocatoria y que sean debidamente conocidos tanto por los ciudadanos como por el mandatario elegido.

En consecuencia, la Corte exhortará al Congreso de la República para que adopte las normas estatutarias que, en el marco de la revocatoria del mandato, instauren mecanismos que garanticen los derechos fundamentales en tensión y, en especial, los derechos de información y defensa, en los términos antes señalados.

Mientras tanto, estas instancias deberán garantizarse a través de audiencias públicas temáticas, transparentes y objetivas, en las que la ciudadanía pueda conocer las razones específicas que motivan la revocatoria, y el mandatario exprese los argumentos que las desvirtuarían, de ser el caso.

Conclusiones y decisión a adoptar

80. Del análisis del caso planteado, se derivan las siguientes conclusiones:

(i) La jurisprudencia constitucional ha destacado la improcedencia general de la acción de tutela respecto de los actos de trámite, salvo cuando aquellos tengan la potencialidad de definir una situación sustancial y sea evidente la vulneración de derechos fundamentales derivada del carácter irrazonable de la actuación.

(ii) La acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Dicho en otros términos: pretende exigir el cumplimiento de un deber jurídico omitido por la autoridad competente para el efecto. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad.

(iii) Los mecanismos de participación deben ser regulados mediante ley estatutaria, la cual deberá prever todos aquellos aspectos permanentes para su ejercicio. Esto incluye asuntos que podrían ser considerados potestades menores o aspectos que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral. Correlativamente, aquellos aspectos sustanciales recaen en la órbita de regulación del Legislador estatutario.

(iv) La revocatoria del mandato es un mecanismo de participación que comporta un juicio político, en el que un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional. Por ende, está estrechamente vinculado al instituto del voto programático, puesto que es a partir de la verificación del incumplimiento del programa de gobierno que se logra un criterio objetivo que otorgue sustento al descontento de la ciudadanía con la actuación del mandatario. De esta misma forma, la revocatoria del mandato no puede comprenderse como una reedición del acto electoral, sino como un mecanismo de control ciudadano al elegido, precedido del incumplimiento del programa del gobierno y, de una manera más general, de las funciones que la Constitución y la ley confieren a alcaldes y gobernadores.

La revocatoria del mandato es un derecho político que se configura a través de un procedimiento complejo, en el cual se pueden distinguir cinco etapas: la primera, de inscripción y registro ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. La segunda, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo requerido. La tercera, concerniente a la verificación que hace la Registraduría del proceso ciudadano, y a la planificación de los comicios, de reunirse los requisitos establecidos para ello. La cuarta, que comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del alcalde o gobernador. Finalmente, la quinta, relativa a la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar al respectivo mandatario local o territorial.

(v) Para cuestionar la legalidad de las actuaciones llevadas a cabo en el trámite de revocatoria del mandato, se debe demandar en ejercicio del medio de control de nulidad electoral el acto definitivo, esto es, la elección de revocar o no el mandato del alcalde o gobernador. En esa instancia se podrá cuestionar la validez de los actos administrativos de trámite, previos al acto definitivo demandado, a menos que hubiese un perjuicio irremediable o en medio sea ineficaz.

(vi) Las autoridades electorales tienen a su cargo ciertas competencias de reglamentación residuales y subordinadas, de acuerdo con la ley y con el reglamento, en relación con aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución les atribuye. En ese sentido, la definición sobre la validez en el ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida a las autoridades electorales depende tanto de la circunscripción material a dichos aspectos técnicos y operativos, como de la vigencia de la reserva de ley estatutaria, tratándose de materias sustantivas de los mecanismos de participación de tutela, entre ellos la revocatoria del mandato.

(vii) En este caso la acción de tutela resulta procedente para cuestionar los actos administrativos proferidos por la Registraduría, pues a pesar de que estos versan sobre aspectos de trámite, pueden tener incidencia sustancial en la validez del proceso de revocatoria, lo cual también tendría efectos, tanto en el mandato democrático del elegido, como en la eficacia del derecho a acceder y permanecer en los cargos públicos del mandatario local.

(viii) La acción de cumplimiento es improcedente para analizar la omisión del Consejo Nacional Electoral, porque dos de los asuntos que según el demandante deberían ser reglamentados por la autoridad accionada no se derivan de un mandato expreso contenido en una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo. Además, a pesar de que el accionante considera que existe un mandato expreso para que el Consejo Nacional Electoral regule el trámite de verificación de los topes de financiación, éste alegó que la omisión censurada vulnera sus derechos fundamentales, de manera que la tutela desplaza la procedencia de la acción de cumplimiento.

(ix) El Consejo Nacional Electoral no incurrió en las supuestas omisiones identificadas por el demandante, porque:

– La reglamentación dirigida a garantizar el control de la motivación de las iniciativas tendría reserva de ley estatutaria, en la medida en que comporta una limitación de carácter sustancial a la viabilidad de la revocatoria del mandato, de manera que se inserta dentro de la reserva de ley estatutaria.

– La autoridad electoral no tiene la obligación constitucional o legal de reglamentar la notificación de los actos administrativos de trámite, y el asunto fue efectivamente regulado por la Ley 1757 de 2015, por tratarse de una materia cobijada por la mencionada reserva.

– El Consejo Nacional Electoral no tiene competencia para regular el procedimiento para llevar a cabo la verificación de los topes de financiación. Se evidenció

que la competencia de las autoridades electorales se concentra exclusivamente en la definición de dichos topes y en la facultad para iniciar investigaciones sobre su posible desconocimiento, mas no en la definición del procedimiento aplicable para el efecto.

(x) Además, no se evidencia que de la presunta falta de regulación se derive la violación de los derechos fundamentales del actor. De una parte, en lo que respecta a la notificación de la inscripción de las solicitudes de revocatoria, se demostró que el vacío alegado es inexistente, debido a que concurren legislación y normas reglamentarias que establecen el procedimiento de comunicación de las actuaciones mencionadas. De otra parte, en cuanto a la supuesta omisión de regulación sobre la verificación de la motivación de las iniciativas y la fijación de procedimientos para los mecanismos de participación, se demostró que se trata de asuntos que escapan a la potestad reglamentaria de las autoridades electorales.

(xi) La revocatoria del mandato no puede convertirse en un instrumento para desconocer la decisión popular que eligió al Alcalde o Gobernador, ni menos en una vía para reeditar el debate electoral concluido con la designación del mandatario local. Por ende, la revocatoria del mandato debe estar fundada en la exposición de razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan del gobierno o la acreditación de la insatisfacción general de la ciudadanía. Para ello, debe estarse ante la presencia de hechos igualmente objetivos y expresos, que sustenten las causales de revocatoria y que sean debidamente conocidos tanto por los ciudadanos como por el mandatario elegido.

(xii) Este mecanismo de participación supone la ponderación de dos contenidos constitucionales en tensión. De un lado, el principio democrático representado en el mandato conferido al elegido y, de otro, el derecho al voto libre de la ciudadanía, que exige un nivel previo y adecuado de información. Por ende, el ejercicio de la revocatoria del mandato debe estar precedido tanto del conocimiento suficiente para los ciudadanos y el mandatario local de las razones que sustentan la iniciativa, como de la existencia de instancias de defensa para el elegido, quien tiene el derecho subjetivo de controvertir las razones mencionadas. Esto como paso previo al pronunciamiento popular.

(xiii) Al momento en que se dio trámite a las iniciativas de revocatoria del mandato contra el Alcalde Peñalosa Londoño, no existía en el ordenamiento jurídico una norma de rango legal que estableciese la instancia de controversia de las razones que sustentaban las iniciativas, ni tampoco un deber preciso de información al electorado. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil omitieron su deber constitucional de dar eficacia a los derechos de información y de defensa en el trámite de los procesos de revocatoria. Por ende, es necesario proteger estas garantías conculcadas al Alcalde Mayor, a través de la previsión de instancias para que pueda controvertir las razones que sustentan las iniciativas, las cuales deberán llevarse a cabo de manera previa a la convocatoria a votación.

(xiv) A futuro, estas instancias de conocimiento y controversia de las razones que sustentan las iniciativas de revocatoria del mandato, deberán llevarse a cabo con posterioridad a su inscripción y antes de que inicie el proceso de recolección de apoyos.

(xv) Corresponde al Congreso de la República, a través de ley estatutaria instaurar

mecanismos que garanticen los derechos fundamentales en tensión en el trámite de revocatoria del mandato y, en especial, los derechos de información y defensa.

Por lo tanto, la Sala Plena concluye que el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil omitieron su deber constitucional de dar eficacia y exigibilidad a los derechos de información y de defensa en el trámite de los procesos de revocatoria. Por ende, es necesario proteger estas garantías conculcadas al Alcalde Mayor, a través de la previsión de instancias para que pueda controvertir las razones que sustentan las iniciativas.

En consecuencia, esta Corporación revocará la decisión del juez de segunda instancia que confirmó la decisión del a quo, mediante la cual se declaró improcedente la tutela y, en su lugar, concederá el amparo. Además, exhortará al Congreso para que adopte las disposiciones estatutarias que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales de defensa y de información, en el marco del mencionado mecanismo de participación ciudadana.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la decisión adoptada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 31 de julio de 2017, que confirmó la sentencia del 7 de junio de 2017, mediante la cual la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa del actor.

SEGUNDO. En consecuencia, ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral, que adelanten audiencias, previas a la convocatoria a votación de la revocatoria del mandato, en las que el Alcalde Mayor de Bogotá pueda refutar las motivaciones de las iniciativas de revocatoria.

TERCERO. EXHORTAR al Congreso de la República para que adopte las disposiciones estatutarias que aseguren la eficacia de los derechos fundamentales en tensión y, en particular, de defensa y de información, en el marco del mencionado mecanismo de participación ciudadana.

CUARTO. Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con impedimento aceptado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1]La Sala de Selección Número Nueve de la Corte Constitucional fue integrada por los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Alejandro Linares Cantillo. El Magistrado Alejandro Linares Cantillo manifestó su impedimento para decidir sobre la selección del expediente de la referencia, porque el apoderado del accionante (Humberto Antonio Sierra Porto), fue designado como jurado de su tesis doctoral, motivo por el cual consideró que estaba incurso en la causal prevista en el numeral 5º del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal. El Magistrado José Fernando Reyes Cuartas encontró fundada la causal de impedimento alegada, y decidió seleccionar el expediente de la referencia.

[2]Folios 1-26 Cuaderno 1.

[3]Particularmente, señala que se deben regular las temáticas que tienen que ver con: i) la competencia para la verificación de los requisitos constitucionales y legales, entre los que se encuentra la constatación de los «topes individuales y generales de financiamiento» de las campañas; y ii) los términos, procedimientos y recursos que deben establecerse en favor de las partes para cuestionar las conclusiones de las autoridades electorales.

[4] Enrique Peñalosa Londoño se posesionó como Alcalde Mayor de Bogotá el 1º de enero de 2016.

[5] Folio 30 Cuaderno 1.

[6] Folio 31 Cuaderno 1.

[7] Folio 32 Cuaderno 1.

[9] Folio 5 Cuaderno 1.

[10]A folios 33-42, 43-52, y 53-62 del Cuaderno 1 se encuentran los escritos radicados el 31 de enero de 2017, mediante los cuales el señor Enrique Peñalosa Londoño presentó recursos de reposición y en subsidio de apelación contra las tres resoluciones mediante las cuales los registradores distritales inscribieron las iniciativas de revocatoria del mandato.

[11]A folios 63-80 del Cuaderno 1 se encuentran los oficios del 21 de febrero de 2017, mediante los cuales los Registradores Distritales del Estado Civil Jaime Eduardo Suárez Bayona y Andrés Forero Linares, declararon improcedentes los recursos de reposición y en subsidio de apelación presentados por el accionante contra las tres resoluciones mediante las cuales los registradores distritales inscribieron las iniciativas de revocatoria del mandato.

[12] Folios 84-85, Cuaderno 1.

[13] La contestación de la Registraduría Nacional del Servicio Civil se encuentra a folios 122-127 del Cuaderno 1.

[14] La contestación de los Registradires Distritales del Servicio Civil se encuentra a folios 132-147 del Cuaderno 1.

[15] La contestación del Consejo Nacional Electoral se encuentra a folios 301-309 del Cuaderno 1.

[16] La recomendación emitida por el Presidente de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales del Ministerio Público fue aportada por el Concejal Hollman Morris y obra a Folios 244-245 del Cuaderno 1.

[17] La contestación del vocero de la iniciativa “Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá”, se encuentra a folios 12-23 del Cuaderno 2.

[18] La contestación del vocero de la iniciativa “Revocatoria al Alcalde Mayor de Bogotá”, se encuentra a folios 24-64 del Cuaderno 2.

[19] La contestación del vocero de la iniciativa “Por una Bogotá mejor sin Peñalosa”, se encuentra a folios 65-159 del Cuaderno 2.

[20] La contestación del Concejo de Bogotá se encuentra a folios 175-176 del Cuaderno 1.

[21] La contestación del concejal por el Grupo Significativo de Ciudadanos LIBRES se encuentra a folios 128-131 del Cuaderno 1.

[22] La contestación del Partido Político MIRA se encuentra a folios 168-169 del Cuaderno 1 y 2-3 del Cuaderno 2.

[23] La contestación del Partido Político Cambio Radical se encuentra a folios 170-174 del Cuaderno 1.

[24] La contestación del Partido Político Polo Democrático Alternativo se encuentra a folios 180-185 del Cuaderno 1.

[25] Folio 181, Cuaderno 1.

[26] La contestación del Concejal Hollman Morris se encuentra a folios 186-268 del Cuaderno 1.

[27] La contestación del Partido Político Opción Ciudadana se encuentra a folios 177-179 del Cuaderno 1 y a folios 4-11 del Cuaderno 2.

[28] La contestación del Partido Liberal Colombiano se encuentra a folios 227-269 del Cuaderno 2.

[29] La intervención del accionante se encuentra a folios 270-276 del Cuaderno 2.

[30] Radicado No. 11001-03-28-000-2013-00036-00.

[31] La intervención del ciudadano Calderón Perilla se encuentra a folios 1-9 del Cuaderno 3.

[32] La intervención de ProBogotá se encuentra a folios 17-24 del Cuaderno 3.

[33] La intervención del Comité Intergremial Región Capital se encuentra a folios 25-36 del Cuaderno 3.

[34] La intervención de la Fundación Azul Bogotá se encuentra a folios 37-71 del Cuaderno 3.

[35] La intervención de CAMACOL se encuentra a folios 72-79 del Cuaderno 3.

[36] La intervención del ciudadano Marcos Javier Carvajal Gómez se encuentra a folios 88-93 del Cuaderno 3.

[37] La intervención de la Cámara de Comercio de Bogotá se encuentra a folios 94-98 del

Cuaderno 3.

[38] La intervención de la ANDI se encuentra a folio 99 del Cuaderno 3.

[39] Folios 277-327, Cuaderno 2.

[40] Folios 12-56, Cuaderno 4.

[41] Folios 25-26, Cuaderno 4.

[42] Folios 57-80, Cuaderno 4.

[43] Folios 3-8, Cuaderno 5.

[44] Folios 13-18, Cuaderno 5.

[46]La intervención de los ciudadanos Onofre García y Badillo Rodríguez, quienes señalaron que obraban como "miembros del grupo de investigación social en derechos humanos OBJECIÓN", se encuentra a Folios 82-85 del Cuaderno de Revisión.

[47]La intervención de las ciudadanas Johanna González Rodríguez y María Ana Victoria Velásquez, se encuentra a Folios 87-92 del Cuaderno de Revisión.

[48]La intervención de los ciudadanos los ciudadanos Dory Esperanza Carrillo Hernández y otros, se encuentra a Folios 110-114 del Cuaderno de Revisión.

[49]La intervención de los ciudadanos Justo Eliseo Páez Albarrán y otros se encuentra a Folios 115-118 del Cuaderno de Revisión.

[50]La intervención de la ciudadana Sandra Milena Álvarez se encuentra a Folios 146-153 del Cuaderno de Revisión.

[51]La intervención suscrita por el apoderado Óscar Dueñas se encuentra a Folios 157-161 del Cuaderno de Revisión.

[52] La intervención suscrita por Juan José Santacruz Rodríguez, un nuevo apoderado, quien presenta el poder para actuar, se encuentra a Folios 256-261 del Cuaderno de Revisión.

[53] La intervención del vocero de la iniciativa "Unidos revoquemos el mandato del Alcalde Mayor de Bogotá" se encuentra a Folios 13-18 del Cuaderno de Revisión.

[54] Folio 165, Cuaderno de Revisión.

[55] Folios 167-211, Cuaderno de Revisión.

[56] Folios 283-299, Cuaderno de Revisión.

[57] Folios 333-335, Cuaderno de Revisión.

[58] Folios 338-358, Cuaderno de Revisión.

[59]En particular en lo que tiene que ver con: (i) la notificación de los actos previos al reconocimiento de los Comités Promotores de las revocatorias de mandato, (ii) la constatación material del cumplimiento de las exigencias legales a las iniciativas de revocatoria por parte de las Registradurías, y (iii) el procedimiento de verificación de los topes de financiación por parte de los Comités que impulsan estas iniciativas.

[60] Ver sentencias T-430 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y T-662 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

[61] Sentencia T-026 de 2005 (M.P Humberto Antonio Sierra Porto).

[62] En sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se estableció: "En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones."

[63] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[64] Ver sentencias T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[65] M.P. Rodrigo Escobar Gil. Esta decisión fue reiterada por la sentencia T-892A de 2006.

[66] Sentencia T-896 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[67]En particular en lo que tiene que ver con: (i) la notificación de los actos previos al reconocimiento de los Comités Promotores de las revocatorias de mandato, (ii) la constatación material del cumplimiento de las exigencias legales a las iniciativas de revocatoria por parte de las Registradurías, y (iii) el procedimiento de verificación de los topes de financiación por parte de los Comités que impulsan estas iniciativas.

[68] Sentencia SU-617 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[69] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[70] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[71] Auto 172A de 2004; M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[72] Sentencia SU-617 de 2013; M.P. Nilson Pinilla Pinilla, reiterada en sentencia T-030 de 2015 Martha Victoria Sáchica Méndez.

[73] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[74] M.P. Diana Fajardo Rivera.

[75] Sentencia T-066 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[76] Sentencia C-176-17, M.P. Alberto Rojas Ríos.

[77] Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

[78] "Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política".

[79] Consejo de Estado Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de mayo de 2016. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación número: 25000-23-41-000-2016-00207-01(ACU).

[80] M.M.P.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

[81] Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

[82] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[83] Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de junio de 2004. C.P. Darío Quiñones Pinilla. No. Radicación: 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU). Esta sentencia fue reiterada recientemente en la sentencia del 27 de marzo de 2014. Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro. No. Radicación: 08001-23-31-000-2013-00003-01(ACU).

[84] En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-198 de 1998.

[85] Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de febrero de 2006. C.P. Darío Quiñones Pinilla. No. Radicación: 25000-23-27-000-2005-00114-01(ACU).

[86] Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de septiembre de 2006. C.P. Filemón Jiménez Ochoa. No. Radicación: 27001-23-31-000-2005-00610-01.

[87] Ver las sentencias T-610/97, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-193/98, MP: Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara, C-158/98, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

[88]ARTÍCULO 14. PLAZO PARA LA VERIFICACIÓN DE APOYOS CIUDADANOS A UNA PROPUESTA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. "La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.

PARÁGRAFO. En el proceso de verificación de apoyos solo se podrán adoptar técnicas de muestreo en los distritos, municipios de categoría especial y categoría uno."

[89] Este apartado tiene fundamento en las consideraciones de la sentencia T-066 de 2015

(M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), las cuales se complementaron y actualizaron con la Ley 1757 de 2015.

[90] Picado, Sonia. 2007. Derechos Políticos como Derechos Humanos. En Tratado de derecho electoral comparado de América Latina — 2ª ed. — México : FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. Pág. 48.

[91] Dahl, Robert. 1972. Poliarchy: Participation and Opposition. Yale University Press.

[93] Ver Brunell, Thomas. 2008. Redistricting and Representation: Why Competitive Elections are Bad for America. Routledge.

[94] Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[95] Ibídem.

[96] Corte Constitucional, sentencia C-041 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[97] En cuanto a los significados, condiciones y "mínimos" de la democracia, se consultó: Del Águila, Rafael. 2009. Manual de Ciencia Política. Sexta Edición. Editorial Trotta.

[98] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[99] M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

[100] M.P. Jaime Araújo Rentería.

[101] M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[102] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[103] La sentencia citada hace la siguiente nota: "Al respecto, ver entre otras, las Sentencias C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1338 de 2000 M.P: Cristina Pardo Schlesinger (E) y C-393 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. M. Manuel José Cepeda Espinosa."

[104] Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), y C- 1338 de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

[105] Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

[106] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[107] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[108]"Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana."

[109]"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática."

[110]M.P. Hernando Herrera Vergara.

[111] Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

[112] Consejo de Estado, Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de abril de 2014. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación: 11001-03-28-000-2013-00036-00.

[113] Sentencia C-011 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[114] Sobre esta sistematización se hace uso de lo expuesto en la sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

[115] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto de 9 de julio de 2013. C.P. Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente 110010328000201300027-00. Reiterado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; C.P. Alberto Yepes Barreiro. Auto de rechazo del 23 de octubre de 2015. Expediente 11001-03-28-000-2015-00027-00.

[116] "Nulidad electoral. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección.

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998."

[117] Consejo Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. C.P. Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia del 22 de octubre de 2009. Expediente 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008- 00027-00.

[118] Sentencia T-887 de 2005; M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[119] Sentencia T-1337 de 2001; M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, reiterada en la sentencia T-516 de 2014; M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[120]Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de unificación del 7 de junio de 2016; C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicado No. 11001-03-28-000-2015-00051-00.

[121] Corte Constitucional, sentencia T 263 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao

[122] Corte Constitucional, sentencia T-627 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[123] Íbid.

[124] Magistrado Ponente: Jaime Sanín Greiffenstein. El contenido de la decisión mencionada ha sido reiterado en sentencias T-345 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-731 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-242 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

[125] Sobre el particular, se puede consultar la sentencia C-640 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[126] Sentencia T-746 de 2005; M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Aquella decisión es reiterada en la sentencia C-1189 de 2005; M.P. Huberto Antonio Sierra Porto.

[127] Sentencia C-617 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), reiterada en la sentencia C-025 de 2009 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[128] M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.

[129] Sentencia C-307 de 2004.

[131] M.P. Mauricio González Cuervo.

[132] M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.

[133] Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

[134] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.