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

(…) las autoridades electorales accionadas no incurrieron en la supuesta omisión … (i) ninguna de las autoridades administrativas tiene la competencia para realizar un estudio del fondo sobre el cumplimiento de las causales de revocatoria del mandato; (ii) lo anterior, corresponde directamente con la naturaleza de la revocatoria del mandato y la legitimidad exclusiva, en cabeza de los votantes, de efectuar un juicio político sobre la labor de un funcionario de elección popular.

ACTO DE TRAMITE Y ACTO DEFINITIVO-Diferencias

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE EN INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO DE ALCALDE-Procedencia

DERECHOS POLITICOS-Naturaleza fundamental/DERECHOS POLITICOS-Contenido y alcance/DERECHOS POLITICOS-Permiten que haya una participación activa por parte de los ciudadanos

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

POLITICO-Modelo de democracia participativa

REVOCATORIA DEL MANDATO-Derecho político fundamental

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

REVOCATORIA DEL MANDATO-Dimensiones subjetiva, objetiva e instrumental

REVOCATORIA DEL MANDATO-Reglas jurisprudenciales

ETAPAS DEL PROCESO DE REVOCATORIA DEL MANDATO

REVOCATORIA DEL MANDATO-Marco normativo/REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Funciones

(i) verificar que el texto de la iniciativa cumpla con los requisitos formales del artículo 6 de la Ley 1757 de 2015 para ser inscrita, esto es la identificación de los promotores, la denominación del mecanismo de participación que se pretende iniciar y la exposición de motivos que la justifican; (ii) de cumplir con los requisitos, la Registraduría deberá inscribir la iniciativa y entregar a los promotores los formularios de recolección de apoyos ciudadanos; (iii) finalizado el término de recolección y recibidos los apoyos, la autoridad debe verificar la autenticidad de las firmas recolectadas mediante el procedimiento establecido en el artículo 3 de la Resolución 6245 del 22 de diciembre de 2015 del Consejo Nacional Electoral, la cual

ya fue revisada en esta decisión, con base en este análisis, la entidad debe expedir el informe técnico correspondiente y publicarlo con el fin de que pueda ser conocido y controvertido por todos los ciudadanos; (iv) en caso de presentarse contradicción, la Registraduría debe darle trámite a la misma, revisar el informe y expedir el informe técnico definitivo; (v) por último, una vez expedida la certificación de los estados contables por parte del Consejo Nacional Electoral, se procederá a fijar fecha para la jornada de votación en el respectivo municipio.

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Competencias del Consejo Nacional Electoral

ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID 19-Protección y garantía de derechos políticos fundamentales

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-084 DE 2023

Referencia: Expediente T- 8.752.847

Acción de tutela interpuesta por Elizabeth Motta Álvarez en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado Juan Carlos Cortés, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela de 4 de febrero de 2022, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, sobre la acción de tutela promovida por Elizabeth Motta Álvarez en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral1.

I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso. La señora Elizabeth Motta Álvarez alcaldesa del municipio de Campoalegre, Huila, elegida para el periodo 2020 – 2023, presentó acción de tutela, por medio de apoderado judicial, en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral por considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos políticos a ser elegida como alcaldesa, el derecho a la representación efectiva de sus electores, a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al debido proceso y a la igualdad. Esto, durante el desarrollo del proceso de revocatoria del mandato iniciado en su contra por los representantes de la iniciativa ciudadana "Salvemos a Campoalegre".

A. Hechos relevantes

1. Elección de la accionante como alcaldesa de Campoalegre. La parte actora expone que fue elegida alcaldesa de Campoalegre, Huila, para el periodo 2020-2023. Posteriormente, en marzo del año 2020 se declaró la emergencia sanitaria en el país como consecuencia de la pandemia por el Covid-19 que puso en alerta a las autoridades a nivel nacional e internacional.

1. Trámite de audiencia pública. El Consejo Nacional Electoral convocó a audiencia pública dentro del procedimiento de revocatoria del mandato de la señora Elizabeth Motta Álvarez, la cual se llevó a cabo el 5 de abril de 2021. En esta diligencia, se le dio la oportunidad a los promotores de presentar las razones en las que basaban su iniciativa y, de igual forma, se le concedió la palabra a la alcaldesa para pronunciarse respecto a la iniciativa y exponer su posición2.

1. Nombramiento de alcalde ad-hoc. El 7 de abril de 2021 la Registraduría Nacional del

Estado Civil suspendió el proceso de entrega de formularios de recolección de firmas, debido a la necesidad de establecer el procedimiento para cumplir con las medidas sanitarias ordenadas por el Ministerio de Salud Nacional. Así mismo, se corrió traslado a la alcaldesa de Campoalegre, Huila, Elizabeth Motta Álvarez, con el fin de que se pronunciara acerca de los impedimentos en los que podría estar inmersa para cumplir las labores de vigilancia de las medidas de bioseguridad para el manejo de la pandemia durante el proceso de recolección de firmas en el trámite revocatorio, de conformidad con el Decreto 539 de 2020. En este sentido, la accionante se declaró impedida para vigilar el cumplimiento de las medidas de bioseguridad en el proceso de recolección de firmas y, en consecuencia, el 30 de junio de 2021 fue designado como alcalde ad-hoc el señor Raúl Rivera Cortés.

1. Primer informe técnico. Como resultado del proceso de recolección de firmas, el 27 de septiembre de 2021 se entregó a la Registraduría Nacional del Estado Civil un total de 11.355 firmas de apoyo. Sin embargo, como consecuencia de una primera revisión por parte de la Registraduría, 8.832 firmas fueron anuladas por irregularidades en su registro y recolección, lo que corresponde a un 77,78% de las firmas recaudadas. Lo anterior, debido a que no se ajustaron a los requisitos legales exigidos, ya sea porque corresponden a suplantaciones, no aparecieron en el censo electoral, votaron en otros municipios, o los nombres de sus titulares no correspondían con los números de las cédulas registradas.

1. Según la accionante, entre los 11.355 registros aportados (i) aparecieron 1.329 firmas cuyos nombres no corresponden con los números de las cédulas, (ii) 2.534 presentaron datos incompletos, (iii) 2.818 no aparecen en el censo electoral de Campoalegre, (iv) 51 firmas fueron manuscritas por distintas personas, (v) 34 no aparecen en el censo nacional, (vi) 60 registran datos ilegibles y (vii) 102 firmas se recaudaron en fechas que no corresponden al periodo autorizado.

1. Igualmente, según la accionante, aparecieron 126 firmas duplicadas, 331 no están registradas en el censo nacional electoral desde 1988, cuando se comenzó a reportar las

personas habilitadas para sufragar y, 523 firmas cuyos titulares no aparecen en el Registro Único de Identificación.

1. Contradicción. Como consecuencia de lo anterior, el 17 de noviembre de 2021 la accionante presentó escrito de contradicción general en contra de las 2.548 firmas del informe técnico de verificación de apoyos, por considerar que aún era necesario un análisis más detallado al respecto a través de la práctica de estudios grafológicos3, teniendo en cuenta que "el proceso de recolección de firmas está inmerso en sendas irregularidades, que cuestionan la legalidad y el cumplimiento de los requisitos formales en relación con la recolección de apoyos"4. De esta manera, esgrimió, como argumentos técnicos, un dictamen pericial grafológico. Sin embargo, hizo la claridad de que este no tiene plena validez debido a que no se les permitió tener acceso a los soportes de los apoyos originales, a pesar de solicitarselos a la Registraduría, y, por lo tanto, el análisis se hizo sobre fotocopias de los mismos. Igualmente, presentó algunas declaraciones extrajudiciales de ciudadanos que aseguraron que habían sido suplantados, así mismo, manifestó que existe un patrón que permite concluir que las firmas recolectadas fueron hechas de la misma mano. Así mismo, como contradicción específica, objeta 1.425 apoyos por las causales b y c del artículo 3 de la Resolución 6245 de 2015 y 314, por falsedad.

1. Por su parte, mediante comunicación del 26 de noviembre de 2021, radicado No. 176963 RDE-DCE-5095, la Registraduría Nacional del Estado Civil remitió respuesta a la contradicción sobre el informe técnico de verificación de firmas. En este documento, la entidad fundó la negativa de practicar las pruebas grafológicas solicitadas por la alcaldesa en que, según explicó, ya se efectuó un estudio grafológico donde "se empleó el método científico de identificación (Signalético o Señalético), el cual consta de cuatro etapas a saber: observación, indicación o señalamiento de los caracteres distintivos, confrontación y juicios de identidad"5. Además, expuso la dificultad de hacer un estudio técnico del grado de detalle que solicita la alcaldesa, teniendo en cuenta el número de apoyos presentados y el término para certificarlos. Como conclusión, la entidad negó la posibilidad de practicar las nuevas pruebas grafológicas solicitadas y ratificó la validación de las firmas6, concluyendo que los

registros válidos son, en total, 2.523.

1. Como consecuencia de esta respuesta, la demandante presentó solicitud ante el Consejo Nacional Electoral con el fin de que se revisara la decisión de la Registraduría y, adicionalmente, requirió como medida cautelar la suspensión del proceso por las irregularidades denunciadas. Frente a esta petición, el Consejo Nacional Electoral, mediante AUTO-CNEJLLP-188-2021 radicado No. CNE-E-2021-023828 de fecha 13 de diciembre de 2021, resolvió, entre otros aspectos: "ARTICULO PRIMERO. AVOCAR CONOCIMIENTO sobre las presuntas irregularidades en el proceso de verificación y recolección de apoyos en el trámite de revocatoria del mandato elevada por la ciudadana ELIZABETH MOTTA ÁLVAREZ, Alcaldesa del Municipio de Campoalegre – Huila. (…) ARTICULO CUARTO. NEGAR la solicitud de medida cautelar correspondiente a suspender el proceso de revocatoria de las candidaturas o de impedir que se convoque a la etapa de votación correspondiente, pese a lo anterior, se hace un llamado a la Dirección de Censo Electoral para que las irregularidades puestas en conocimiento, sean tenidas en cuenta a plenitud al momento de resolver la contradicción del informe correspondiente, previa manifestación a este despacho del procedimiento utilizado y la verificación de las irregularidades presentadas".

1. Trámite de la acción de tutela. La alcaldesa presentó acción constitucional pues considera, primero, que "el proceso de revocatoria del mandato (…) no es procedente jurídicamente, en la medida en que el COVID-19 es un hecho sobreviniente e imprevisible constitutivo de fuerza mayor, que hizo variar las condiciones fácticas para el cumplimiento del programa de gobierno" y, por lo tanto, no se puede evaluar la gestión administrativa con sustento en un programa de gobierno diseñado en el año 2019, en un contexto distinto al que resultó con ocasión de la pandemia.

1. Segundo, estima que, con ocasión de la decisión proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil de validar los apoyos (firmas) sin practicar las pruebas grafológicas solicitadas, se materializa un perjuicio irremediable en la medida que, "de fijarse fecha para

la jornada de votación y desarrollarse los comicios, sin haberse acreditado objetivamente" la causal del incumplimiento del programa de gobierno, prevista por el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, "no sería posible reparar el daño causado al principio de representación democrática y (…) a [sus] derechos fundamentales". En consecuencia, solicita se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral, en primer lugar, suspender el proceso de revocatoria de las candidaturas y, como medida definitiva, dar por terminado el proceso de revocatoria del mandato número RM-2021-09- 001-19-022.

1. Auto admisorio de la demanda. Por medio de auto del 24 de enero de 2022, el Tribunal Administrativo del Huila admitió la acción de tutela y dispuso vincular como tercero interesado al señor Edwin Lombo Moncaleano, vocero de la iniciativa "Salvemos a Campoalegre".

1. Respuestas de las entidades accionadas. El 26 de enero de 2022, la Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la tutela sub examine. Por su parte, el Consejo Nacional Electoral y el señor Edwin Lombo Moncaleano guardaron silencio. En el escrito de respuesta, la autoridad electoral hizo un recuento del marco normativo y jurisprudencial de la revocatoria del mandato, como mecanismo de participación ciudadana. Posteriormente, enumeró cada una de las actuaciones desplegadas por la Registraduría en la iniciativa "Salvemos a Campoalegre" que se adelanta en contra de la señora Elizabeth Motta Álvarez y su legitimidad normativa. En este sentido, afirmó que (i) las actuaciones realizadas con el fin de verificar la autenticidad de los apoyos recibidos corresponde con lo preceptuado en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y en la Resolución 6245 de 2015 emitida por el CNE, por lo que este proceso se efectuó en estricto cumplimiento del principio de legalidad; y (ii) que la Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene la competencia legal para efectuar un análisis de la exposición de motivos presentada por el comité promotor de la iniciativa y, de hacerlo, se estaría desnaturalizando la figura de la revocatoria del mandato7.

1. Sentencia de primera instancia. Mediante sentencia del 4 de febrero de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila negó el amparo solicitado por la accionante. Como fundamento de su decisión revisó el proceso de revocatoria del mandato y consideró que "las

entidades electorales surtieron el trámite de revocatoria conforme lo establecido en las normas vigentes y los precedentes jurisprudenciales, garantizando en cada una de las etapas surtidas sus derechos de defensa y contradicción". Por lo tanto, consideró que los derechos fundamentales de la alcaldesa no se encuentran vulnerados ni amenazados por la actuaciones de las entidades electorales accionadas. Agotadas las instancias legales, y en cumplimiento de lo previsto por el Decreto 2591 de 1991, el expediente T-8.752.874 fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

B. Actuaciones en sede de revisión

1. Selección del expediente por la Corte Constitucional. Mediante auto de 30 de junio de 2022, la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de la Corte Constitucional seleccionó el expediente T-8.752.874 para su revisión. En cumplimiento de dicho auto, el expediente de la referencia fue enviado al despacho de la suscrita magistrada el 15 de julio de 2022.

1. Auto de pruebas de 9 de agosto de 2022. Mediante auto del 9 de agosto de 2022, la suscrita magistrada decretó pruebas adicionales con el fin de allegar al proceso de revisión de tutela los elementos probatorios necesarios para adoptar una decisión de fondo en relación con la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la señora Elizabeth Motta Álvarez. En particular, solicitó:

A quien se dirige

Solicitud

A la señora Elizabeth Motta Álvarez

El plan de gobierno que presentó para el proceso electoral a la alcaldía del municipio de Campoalegre, Huila, para el periodo 2020 – 2023.

A la Registraduría Nacional del Estado Civil

Copia de todo el expediente de la revocatoria del mandato del asunto y, en especial, el informe técnico de verificación de apoyos ciudadanos que emitió en el marco de dicho proceso de revocatoria, el escrito de contradicción al informe técnico presentado por la accionante y la respuesta correspondiente de la Dirección de Censo Electoral.

Al Consejo Nacional Electoral

El acta con el resumen de la audiencia pública llevada a cabo dentro del proceso de revocatoria del mandato del asunto y la copia de todos los actos administrativos proferidos dentro del proceso de revocatoria del mandato.

Al señor Edwin Lombo Moncaleano

Informe relacionado con la exposición de motivos que sustentó la iniciativa de revocatoria del mandato de la que es promotor.

1. Respuestas al auto de pruebas y nuevo auto de pruebas del 23 de agosto de 2022. Como respuesta a las solicitudes presentadas por el despacho sustanciador se recibieron los documentos solicitados a la señora alcaldesa, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, no se recibió contestación por parte del vocero de la iniciativa, el señor Edwin Lombo Moncaleano y, en consecuencia, se expidió el auto de pruebas del 23 de agosto de 2022 con el fin de (i) reiterar el requerimiento al señor Edwin Lombo Moncaleano para que remita al despacho de la magistrada sustanciadora la información solicitada y, además, habida cuenta de la complejidad del caso y de las abundantes pruebas aportadas al expediente en virtud del auto de 9 de agosto de 2022, (ii) suspender los términos del proceso para garantizar el análisis riguroso y detallado del expediente, así como la protección efectiva de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. A pesar de ello, nunca se recibió respuesta por parte del señor Edwin Lombo Moncaleano.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido en el presente asunto, según lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Delimitación del asunto objeto de revisión, problemas jurídicos y metodología

1. Asunto objeto de revisión. En su escrito de tutela, la accionante solicitó que “se declare la nulidad del proceso de revocatoria”8 instaurado en su contra, como alcaldesa del municipio de Campoalegre, Huila. Lo anterior, con fundamento en presuntas irregularidades que habrían acaecido en el proceso, en particular: (i) el rechazo por parte de la Registraduría de la solicitud de realizar estudios grafológicos a las firmas recolectadas; (ii) la ausencia de pronunciamiento de fondo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral sobre las causales invocadas en la iniciativa; y (iii) la improcedencia de las causales alegadas en la iniciativa por circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor relacionadas con el Covid-19. En este sentido, la Sala constata que las pretensiones de la accionante se pueden dividir en dos cargos relacionados con actuaciones presuntamente vulneradoras diferentes.

1. En primer lugar, la pretensión relacionada con la negativa por parte de la Registraduría de realizar las pruebas grafológicas a los apoyos recibidos como parte de la iniciativa. Al respecto, se constata que dichas solicitudes y las presuntas irregularidades alegadas en la acción de tutela son idénticas a las que la accionante planteó en la contradicción al informe

técnico presentado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este escrito fue contestado por la entidad y, posteriormente, se solicitó su revisión ante el Consejo Nacional Electoral. En estos términos, la Sala considera que este primer cargo tiene por objeto controvertir el acto administrativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y revisar la posible vulneración del mismo a los derechos fundamentales.

1. En segundo lugar, se puede evidenciar el cargo relacionado con el fundamento fáctico y jurídico de las causales alegadas dentro de la iniciativa. Se pretende cuestionar (i) la improcedencia de las causales, atendiendo a la incapacidad de cumplir con el programa de gobierno por situaciones de caso fortuito y fuerza mayor relacionadas con el Covid-19; y (ii) la presunta negligencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral al no pronunciarse de fondo sobre la procedencia y acreditación de las causales invocadas en la iniciativa.

1. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿La acción de tutela sub examine cumple los requisitos generales de procedibilidad? De ser así ¿Vulnera la Registraduría Nacional del Estado Civil los derechos fundamentales al debido proceso y a ser elegido de un alcalde, y el derecho a la representación efectiva de sus electores, al no efectuar las pruebas grafológicas sobre los apoyos recolectados en el procedimiento de revocatoria del mandato? Y, por último, ¿Vulneran la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral los derechos a ser elegido, a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al debido proceso y a la igualdad, cuando permiten que se adelante una iniciativa de revocatoria del mandato sin verificar si la argumentación es suficiente para demostrar el incumplimiento del programa de gobierno en el marco de la pandemia ocasionada por el Covid-19?.

3. Examen de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

3.1. Legitimación en la causa por activa

1. Regulación constitucional y legal. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (…), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales". Según el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela "podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante". A la luz de estas disposiciones, la Corte reconoce que la legitimación en la causa es uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela9. En consecuencia, de no satisfacerse este requisito, el juez deberá declarar improcedente el amparo solicitado10.

1. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa. En el presente asunto, la señora Elizabeth Motta Álvarez interpone la acción de tutela en nombre propio, como titular de los derechos cuyo amparo solicita, teniendo en cuenta que la actuación de revocatoria del mandato se dirige directamente en su contra, como alcaldesa del municipio de Campoalegre. Por tanto, la Sala considera que su solicitud satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.

3.2. Legitimación en la causa por pasiva

1. Regulación constitucional y legal. Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede en contra de las autoridades públicas o particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales. La Corte Constitucional ha

señalado que este requisito “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”11. Por ende, la autoridad accionada no está legitimada en la causa por pasiva cuando no le sea atribuible la amenaza o la vulneración de los derechos fundamentales alegada por la accionante.

1. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Las autoridades electorales llamadas a decidir respecto al curso del proceso de revocatoria de mandato son la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral y son ellos los legitimados para pronunciarse sobre las peticiones y reclamaciones presentadas por la accionante dentro del asunto. Por una parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil decidió sobre la inscripción de la iniciativa, presentó el informe técnico a los apoyos de la iniciativa y se pronunció acerca de la contradicción presentada por la accionante. Y, por otra parte, el Consejo Nacional Electoral es la autoridad encargada de ejercer potestad reglamentaria respecto del proceso de revocatoria y de efectuar la vigilancia y control de la misma. Además, se encuentra conociendo de la actuación administrativa presentada por la accionante al informe técnico definitivo, en particular, sobre el rechazo de la práctica de la prueba grafológica. En tales términos, estas autoridades serían las responsables de responder por la alegada vulneración a los derechos en el caso sub examine.

3.3. Inmediatez

1. Esta Corporación ha reconocido que “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”. En este sentido, se debe verificar que el tiempo acaecido entre las conductas presuntamente vulneradoras y la interposición de

la acción constitucional sea prudente, teniendo en cuenta el carácter urgente de la intervención del juez en pro del restablecimiento de los derechos fundamentales.

1. La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez. En el presente asunto, se tiene constancia de que la iniciativa de revocatoria del mandato “Salvemos a Campoalegre” fue presentada el 15 de marzo de 2021. El 26 de noviembre del mismo año la Registraduría Nacional del Estado Civil decidió respecto a la contradicción al informe técnico allegada por la accionante y, en el mismo mes, la accionante presentó solicitud de revisión de estas actuaciones ante el Consejo Nacional Electoral. Por último, si bien no obra en el expediente la fecha exacta de radicación de la acción de tutela, sí se conoce la fecha del auto admisorio esta, que corresponde al 24 de enero de 2022. En consecuencia, se puede establecer que la acción de tutela fue instaurada entre los meses de diciembre de 2021 y enero de 2021.

1. De lo expuesto, se puede concluir que la señora Elizabeth Motta Álvarez inició la acción de tutela en un tiempo razonable y prudencial respecto a la última actuación presuntamente vulneradora de sus derechos fundamentales.

3.4. Requisito de subsidiariedad

1. Regulación constitucional y legal. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede cuando los accionantes no dispongan de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable12. En el mismo sentido, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prevé que “la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante”. En consecuencia, cuando los mecanismos de defensa ordinarios resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos fundamentales del accionante, se deberá acudir a ellos y, por lo tanto, la acción de tutela resulta improcedente. Lo anterior por cuanto la función del juez constitucional no es entrar a

reemplazar las funciones que le han sido atribuidas a una autoridad judicial por parte del legislativo, 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.

1. Idoneidad y eficacia de los medios ordinarios. El mecanismo judicial ordinario es idóneo cuando "es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales"13 y es eficaz cuando "está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados"14. Es decir, la idoneidad del mecanismo judicial ordinario implica que "brind[e] un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados"15, mientras que su eficacia supone que "[sea] lo suficientemente expedito para atender dicha situación"16.

1. Procedencia transitoria y perjuicio irremediable. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, siempre que se acredite perjuicio irremediable la acción de tutela procederá como mecanismo transitorio de protección de derechos. El referido perjuicio se configura siempre que se demuestre (i) una afectación inminente del derecho, es decir, que el daño "está por suceder en un tiempo cercano"17; (ii) la urgencia de las medidas para conjurar la afectación18, para efectos de "brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño"19; (iii) la gravedad del perjuicio, esto es, que sea "susceptible de generar un detrimento transcendente en el haber jurídico de una persona"20 y (iv) el carácter impostergable de las órdenes para la efectiva protección de los derechos en riesgo21.

1. Con base en lo anterior, la Sala encuentra necesario dividir el análisis de este requisito de procedencia de acuerdo a cada uno de los cargos planteados. Ello, puesto que se presentan factores diferenciales relevantes en cuanto a, por un lado, el análisis del cargo que controvierte los actos administrativos de trámite en los que se decidió no hacer la prueba grafológica y, por otro lado, en lo relacionado con el análisis de fondo del cumplimiento de las causales de revocatoria del mandato.

a) Requisito de subsidiariedad en relación con los actos administrativos de trámite en los que se decidió no realizar la prueba grafológica.

1. Naturaleza de los actos administrativos dentro del proceso de revocatoria. La Corte Constitucional en sentencia SU 077 de 2018 consideró que “las decisiones previas al acto que declara los resultados de la votación para la revocatoria, son actos de trámite”22. En este sentido, el informe técnico y el oficio mediante el cual se resuelve la contradicción del citado informe, al ser actos administrativos previos al acto que declara los resultados de la votación de la revocatoria del mandato, son considerados de trámite pues hacen parte de los requisitos previos que exige el artículo 15 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 para que la Registraduría Nacional certifique el aval de la iniciativa de la revocatoria y proceda a agendar la jornada electoral de votaciones, es decir, “únicamente se limitan a darle impulso procesal”23. Así, conforme al artículo 139 del CPACA, el mecanismo de defensa para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de trámite en el proceso de revocatoria del mandato, es la acción de nulidad electoral, cuando el procedimiento de revocatoria del mandato termine.

1. Esta corporación ha establecido que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir la legalidad de los actos administrativos, pues esta competencia ya se encuentra atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa por la Ley 1437 de 2011, la cual “es el escenario natural para la reivindicación de los derechos fundamentales conculcados en este contexto. Allí, los interesados pueden reclamar no solo el control de legalidad correspondiente, sino, además, el restablecimiento de los derechos fundamentales que hayan sido vulnerados”24. Sin embargo, se han reconocido escenarios en los cuales puede pretenderse el amparo de los derechos fundamentales vulnerados por un acto administrativo a través de la acción de tutela.

1. Diferencia entre actos administrativos definitivos y actos administrativos de trámite. Los primeros, se caracterizan por contener la manifestación de la voluntad de la Administración y definir la situación del interesado25 y contra ellos proceden los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011, principalmente las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, al igual que los recursos de reposición, apelación y queja, regulados por el artículo 74 del CPACA. Respecto a los segundos, se denominan de trámite porque "(…) 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"26 y, por estas razones, no proceden contra ellos los medios de control de la jurisdicción ordinaria, por el contrario, solo pueden ser controvertidos atacando el acto final y definitivo que se desprende al culminar la actuación.

1. Como consecuencia de la distinción expuesta, la Corte ha consagrado que "algunos actos de trámite o preparatorios, pueden conculcar o amenazar los derechos fundamentales de una persona, en cuyo caso, sería procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo". Lo anterior, teniendo que en cuenta que una vulneración de derechos fundamentales ocasionada con un acto de impulso o trámite no podría ser corregida sino hasta concluir la actuación de la cual hace parte, lo cual podría ocasionar, según el caso, afectaciones graves e injustificadas a los derechos fundamentales. En este sentido, este tribunal ha concluido que "[e]n razón de la inexistencia de instrumentos que permitan su control judicial, esta corporación ha declarado que, siempre que se cumplan los requisitos pertinentes, es posible emplear la acción de tutela como mecanismo principal y definitivo de protección de los derechos fundamentales"27. No obstante, no se trata de endilgar una procedencia indiscriminada de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite, dado que esta situación afectaría gravemente el cumplimiento y la culminación oportuna de las actuaciones administrativas. Por el contrario, el juez debe analizar en el caso concreto si se cumplen los presupuestos para considerar procedente la acción de tutela.

1. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido ciertos requisitos que deben cumplirse para considerar que la acción de tutela procede, en el caso en concreto: (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 fundamental28.

1. El cargo de la acción de tutela sub examine no cumple el requisito de subsidiariedad. Primero, se debe concluir que el acto administrativo RDE-DCE-5095, expedido por la Registraduría Nacional que rechaza la solicitud de efectuar pruebas grafológicas solicitadas a los apoyos presentados es un acto administrativo de trámite o impulso y, por lo tanto, contra este no proceden los medios de control de la jurisdicción contenciosa administrativa. En consecuencia, solo puede ser controvertido a través de la acción de nulidad electoral, cuando el procedimiento de revocatoria del mandato concluya.

1. Segundo, al analizar en el caso sub examine la aptitud del medio de defensa ordinario, conforme a los requisitos enunciados, la Sala percibe que:

(i) Se cumple el primer requisito. Según la respuesta del 19 de agosto de 2022 recibida por parte del Consejo Nacional Electoral al auto del 9 de agosto de 2022, el procedimiento de revocatoria del mandato iniciado en contra de la señora Elizabeth Motta Álvarez no ha concluido. En la actualidad, se encuentra en etapa de análisis por parte del despacho del magistrado ponente29.

(iii) No se cumple el tercer requisito. En cuanto a la vulneración o amenaza real a un derecho fundamental, se debe concluir que tal requisito no se cumple, por las razones que se pasan a exponer:

1. Cumplimiento de las facultades otorgadas por la ley a la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral. De acuerdo con el principio de legalidad que subyace en el Estado de derecho, las autoridades públicas solo pueden hacer lo que les está permitido por ley y están obligadas a cumplir a cabalidad los deberes que la ley les impone. En este sentido, la Resolución 6245 del 2015 proferida por el Consejo Nacional Electoral para reglamentar el proceso de revocatoria del mandato, en su artículo 3, establece el procedimiento que debe seguir la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de verificar la autenticidad de los apoyos recibidos por parte de los promotores de la iniciativa30. De la norma, se puede concluir que la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene la obligación de realizar un estudio técnico de cada uno de los apoyos recibidos y verificar su validez mediante la aplicación de los parámetros expuestos.

1. Así, frente a los apoyos presentados por los promotores de la iniciativa “Salvemos a Campoalegre”, la Registraduría Nacional del Estado Civil presentó el informe técnico y este fue publicado en la página web el 10 de noviembre de 202131. Como resultado de este estudio, se anularon 8,832 de las 11.355 firmas recibidas, por no ajustarse a los requisitos legales exigidos.

1. Adicionalmente, el parágrafo primero del artículo 3 de la Resolución 6245 de 2015 establece que “[l]a Registraduría Nacional del Estado Civil podrá realizar el estudio técnico de los apoyos presentados por medio de grafólogos de las entidades oficiales o de la Organización Electoral (…)”(énfasis propio). Es decir, la norma también le da la posibilidad a la autoridad electoral de hacer estudios grafológicos, si lo considera necesario en el asunto en particular. En otras palabras, el deber de la autoridad electoral es el de efectuar un estudio técnico, mientras que el estudio grafológico consiste en una facultad en cabeza de la citada entidad, en caso de considerarlo necesario en el caso específico.

1. La Registraduría Nacional del Estado Civil respetó el principio de legalidad. No puede considerarse violatorio del principio de legalidad y el debido proceso la negativa de la Registraduría a efectuar el tipo de estudio grafológico específico, solicitado por la accionante. Ciertamente, la entidad cumplió a cabalidad los parámetros que la ley le ordena y, además, realizó un estudio grafolófico de tipo, bajo el método científico de identificación (Signalético o Señalético); de lo contrario, obligar a la entidad a realizar el estudio grafolófico específico deductivo de contraste que solicita la alcaldesa en su contradicción desdibujaría la naturaleza de la norma al convertir una facultad de la autoridad pública en una obligación a petición de parte. Adicionalmente, no se trata de una omisión por parte de la autoridad al deber de verificar la validez de los apoyos recibidos, por el contrario, el informe técnico con el estudio grafolófico adelantado, por sí solo resulta suficiente. Además, el mecanismo integral de revocatoria del mandato, que incluye la presentación de dicho informe, permite la protección de los derechos del funcionario público y de la ciudadanía votante, en tanto puede ser controvertido y tiene la vigilancia y reglamentación del Consejo Nacional Electoral.

1. De lo anterior, la Sala concluye que no se cumple el tercer requisito para que pueda considerarse que procede la acción de tutela contra el acto administrativo, pues no se evidencia una vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de la accionante ocasionada por el acto administrativo RDE-DCE-5095 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ya que este siguió los parámetros que la norma le impone y no omitió ningún deber legal. Por tanto, no se cumple el requisito de subsidiariedad en relación con la primera pretensión planteada.

1. Adicionalmente, si bien contra el acto administrativo RDE-DCE-5095, expedido por la Registraduría Nacional no procede acción judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa, no se puede pasar por alto que, en la actualidad, cursa un procedimiento de naturaleza administrativa ante el Consejo Nacional Electoral por los hechos que aquí se reclaman. Al respecto, es importante recordar que el requisito de subsidiariedad implica que la acción de tutela solo procede cuando no existen otros medios de defensa judiciales para amparar los derechos fundamentales invocados, es decir, que la existencia de una

reclamación de naturaleza administrativa en curso no afecta la procedencia de la acción de tutela. Asimismo, el Consejo Nacional Electoral como entidad encargada de ejercer la inspección, vigilancia y control de la organización electoral nacional, cuenta con un alto grado de especialidad en la materia bajo análisis que permite reconocer la idoneidad y eficacia de la actuación administrativa en curso.

b) Requisito de subsidiariedad en relación con la ausencia de revisión de fondo de las causales de revocatoria del mandato.

1. Como ya se mencionó, la acción de tutela solo resulta procedente cuando no existe un mecanismo judicial ordinario que resulte idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales alegados por el accionante, salvo que se utilice como mecanismo transitorio de protección para evitar un perjuicio irremediable. En este sentido, en primer lugar se debe recordar que en el caso en particular la accionante no está reprochando la validez del acto administrativo que inscribió la iniciativa de revocatoria y reconoció a los promotores. Lo que reprocha es la omisión tanto de la Registraduría como del Consejo Nacional Electoral de analizar de fondo el cumplimiento de las causales de revocatoria invocadas por los promotores para presentar la iniciativa. En consecuencia, solicita que se dé por terminado el trámite del procedimiento de revocatoria. A juicio de la accionante, estas autoridades debieron analizar si, efectivamente, se dio un incumplimiento del programa de Gobierno que no estuviese cobijado por las circunstancias de caso fortuito y fuerza mayor que se presentaron a raíz del Covid-19. Asegura que no puede permitirse presentar una iniciativa de revocatoria que se basa en una exigencia de lo imposible. Así pues, a la luz de tales pretensiones, la Sala revisará si se cumple el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

1. El mecanismo ordinario para controvertir el proceso de revocatoria del mandato es la nulidad electoral que se dirige en contra del acto administrativo que declara los resultados de las votaciones públicas. Este mecanismo se encuentra regulado en el artículo 139 del CPACA

y dispone:

“Artículo 139. 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.”

1. Así, esta Corporación ha afirmado que “el objeto principal de la acción de nulidad electoral es determinar a la mayor brevedad la legalidad y conformidad con la Constitución de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales”32.

1. Sin embargo, la Corte se refirió a la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos políticos, así: “[e]l carácter dinámico de las democracias, en las que los ciudadanos periódicamente eligen a sus gobernantes, hace que el elemento temporal de los derechos políticos resulte especialmente relevante. La importancia de este elemento temporal ha llevado a que esta Corporación considere justificada la intervención urgente del juez de tutela en casos que involucran derechos políticos”33.

1. Sobre el particular, en la sentencia T-369 de 2018 la Corte afirmó: “cuando se presenta la vulneración de los derechos políticos de los ciudadanos por parte las entidades públicas, es dado hacer uso de la acción de tutela, toda vez que a pesar de existir mecanismos idóneos para atacar las decisiones adoptadas por las entidades públicas, acudiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se debe tener en cuenta que la resolución de este tipo de litigios toma un lapso considerable. Dicha situación generaría que la eficacia de este tipo de mecanismos conlleve a una vulneración y a un hecho consumado al momento de proferirse la decisión”.

1. Sumado a lo anterior, en la sentencia SU-077 de 2018, esta corporación se refirió a la nulidad electoral como medio para controvertir las actuaciones administrativas previas a las votaciones en el proceso de revocatoria y aseguró 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”.

1. Cumplimiento del requisito de subsidiariedad en cuanto al cargo de omisión de pronunciamiento de fondo sobre las causales de revocatoria del mandato. En el asunto en concreto que se analiza, se debe concluir que, si bien la señora Elizabeth Motta Álvarez puede acudir a la acción de nulidad electoral para controvertir la omisión de estudio y pronunciamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral respecto a la motivación presentada en la iniciativa de revocatoria del mandato “Salvemos Campoalegre”, lo cierto es que esta Sala considera que, por la prontitud que requiere la protección de los derechos políticos frente a una posible vulneración, debido al carácter temporal de los mismos, se entiende superado el requisito de subsidiariedad y, por lo tanto, la acción de tutela es procedente en este caso. De esta manera, la Sala entrará a analizar de fondo las pretensiones únicamente en lo relacionado con este cargo.

4. Los derechos políticos en la democracia participativa.

1. El artículo 1 superior define a Colombia como un estado democrático y participativo. Esto, porque las instituciones representativas encuentran complemento con los mecanismos de participación que permiten a la ciudadanía ser parte activa en los procesos de decisión. Es decir, la participación de la población no solo se limita al proceso de elección de los mandatarios, sino que los gobernados tienen la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones, “así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarles el mandato a quienes han elegido”34.

1. La Corte ha reconocido en varias oportunidades el carácter ius fundamental de los derechos políticos, como elemento indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y consecución de un orden justo35. En este sentido, la Corporación ha definido los derechos políticos como mecanismos que tienen los ciudadanos para influir en la estructura y el proceso político36.

1. En Colombia, se reconoce un amplio catálogo de derechos políticos que sirven como garantía para que los ciudadanos puedan, efectivamente, manifestar sus intereses de manera directa y ejercer ese control político sobre los mandatarios. Estas prerrogativas pueden ser de participación directa, de acceso a la función pública y de sufragio, y resultan fundamentales para la efectiva materialización de la democracia participativa. De lo contrario, sin unos mecanismos adecuados para permitir que efectivamente la ciudadanía manifieste su opinión política, de tal modo que esta sea tenida en cuenta por las autoridades públicas, el modelo quedaría completamente desdibujado y la democracia se limitaría al derecho al voto37. Por estas razones, los derechos políticos deben ir siempre acompañados de una normativa y regulación que permita el pleno desarrollo de los mismos, evitando imponer cargas desproporcionadas u obstáculos que impidan el correcto desarrollo de estos derechos.

1. Ahora bien, el artículo 40 de la Constitución acoge para Colombia el modelo de democracia participativa así:

“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)

1. En conclusión, el modelo representativo reconocido en Colombia "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"38. Así, en virtud del principio democrático, son los mismos votantes que escogieron a un individuo para que represente y defienda sus intereses, los que pueden revisar que las actividades del gobernante sean coherentes con los mismos.

5. Revocatoria del mandato. Reiteración jurisprudencial.

5.1. Naturaleza jurídica de la revocatoria del mandato.

1. El artículo 6 de la Ley 134 de 1994 define 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”. Así mismo, esta corporación la definió como “el mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución”39. De esta manera, la revocatoria del mandato es uno de los derechos políticos de mayor repercusión en el contexto de la democracia participativa40. A través de este mecanismo los votantes tienen la posibilidad de ejercer un control directo frente a los funcionarios elegidos popularmente, con el fin de asegurarse que se materialice el programa de gobierno presentado en la campaña y que el ejercicio del poder se enmarque dentro de los principios de legalidad, honestidad y transparencia.

1. Así, quienes han participado en la elección de un funcionario son los legitimados para hacer un juicio de naturaleza política41 sobre el gobernante y, en caso de incumplimiento a sus deberes, separarlo de su cargo. De igual manera, son los electores mismos quienes pueden, a través de las votaciones, apoyar a su candidato y evitar que sea removido del cargo en el cual fue asignado, confluyendo así los elementos propios de la democracia participativa.

1. Ahora bien, el artículo 65 de la Ley 134 de 1994 consagra que la solicitud a la votación para la revocatoria del mandato debe establecer las razones sobre las que se fundamenta. Sobre el particular, esta corporación en sentencia C-180 de 1994 estipuló, dentro del análisis de constitucionalidad de la norma efectuado, que tanto el incumplimiento del programa de gobierno, como la insatisfacción general de los votantes eran fundamentos válidos para motivar la iniciativa de revocatoria, en la medida en que son expresiones del sentimiento popular.

1. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha analizado la revocatoria del mandato a partir de tres elementos constitutivos. Primero, desde la óptica subjetiva en donde se ha entendido como un derecho político. Segundo, como un elemento objetivo que consiste en la materialización del principio de democracia participativa y, tercero, desde la visión instrumental consistente en el mecanismo de participación política que tiene los ciudadanos.

5.2. Marco normativo del procedimiento de revocatoria del mandato

1. La Ley 134 de 1994, la Ley 741 de 2002 y la Ley 1757 de 2015 establecen el procedimiento que se debe adelantar para la revocatoria del mandato, conforme a la facultad de reglamentar que le otorgó la Constitución al Legislador estatutario, en sus artículos 40 y 103. A su vez, las leyes citadas se reglamentaron a través de la Resolución 6245 del 22 de diciembre de 2015, del Consejo Nacional Electoral, y la Resolución 4745 del 7 de junio de 2016, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Del marco normativo aplicable, se desprende que la revocatoria del mandato "puede dividirse en cuatro etapas: la primera etapa, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo suficiente y presentar la petición de consulta popular de revocatoria a la Registraduría General del Estado Civil. La segunda 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 tercera etapa, que comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del Alcalde o Gobernador. Finalmente, la cuarta etapa, relativa a la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar al Alcalde o Gobernador"42.

1. Conforme a lo anterior, se puede concluir que la revocatoria del mandato es un procedimiento complejo en donde la ley impone, de acuerdo a cada etapa, una serie de cargas a los ciudadanos y unos deberes a las autoridades públicas.

5.3. Competencias concretas de la Registraduría Nacional y del Consejo Nacional Electoral

1. El artículo 266 constitucional establece que le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil la organización y dirección de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas. En este sentido, en cuanto a lo relacionado con el proceso de revocatoria la Registraduría tiene las funciones de (i) verificar que el texto de la iniciativa cumpla con los requisitos formales del artículo 6 de la Ley 1757 de 2015 para ser inscrita, esto es la identificación de los promotores, la denominación del mecanismo de participación que se pretende iniciar y la exposición de motivos que la justifican; (ii) de cumplir con los requisitos, la Registraduría deberá inscribir la iniciativa y entregar a los promotores los formularios de recolección de apoyos ciudadanos; (iii) finalizado el término de recolección y recibidos los apoyos, la autoridad debe verificar la autenticidad de las firmas recolectadas mediante el procedimiento establecido en el artículo 3 de la Resolución 6245 del 22 de diciembre de 2015 del Consejo Nacional Electoral, la cual ya fue revisada en esta decisión, con base en este análisis, la entidad debe expedir el informe técnico correspondiente y publicarlo con el fin de que pueda ser conocido y controvertido por todos los ciudadanos; (iv) en caso de presentarse contradicción, la Registraduría debe darle trámite a la misma, revisar el informe y expedir el informe técnico definitivo; (v) por último, una vez expedida la certificación de los estados contables por parte del Consejo Nacional Electoral, se procederá a fijar fecha para la jornada de votación en el respectivo municipio. De esta forma, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene claras prerrogativas y obligaciones establecidas en la legislación y las resoluciones aplicables al proceso de revocatoria y sus facultades están limitadas por lo que, estrictamente, se encuentra reconocido en la ley.

1. Por su parte, la Constitución Política, en su artículo 265, le da la competencia al Consejo Nacional Electoral de, entre otras: “1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral. (…) 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes (…) 5.

Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. (…)".

1. Además, el artículo 39 de la Ley 130 de 199446 le da la posibilidad de iniciar investigaciones ante posibles incumplimientos con las normas relacionadas con la composición, funcionamiento y financiación de partidos políticos y candidatos. Por su parte, la Ley 1757 de 2015 le concede la potestad a esta autoridad electoral de reglamentar los topes máximos de las campañas de recolección de apoyos ciudadanos y los procesos de verificación de la autenticidad de los apoyos.

1. De esta manera, el Consejo Nacional Electoral tiene, en resumen, la obligación de velar por la legalidad y transparencia de los procesos electorales del país, asegurándose de que los partidos políticos y candidatos cumplan con los requisitos previamente definidos y se respete, en su integridad, el procedimiento legal establecido en toda actuación pública que implique el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana. Además, se le confiere una potestad reglamentaria residual y complementaria a la competencia principal en cabeza del Gobierno Nacional47.

1. En lo que respecta a las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral para analizar de fondo el cumplimiento de las causales de revocatoria del mandato, esta corporación señaló que de la legislación que regula la materia no es posible identificar una competencia en cabeza de las autoridades electorales que les permita realizar un estudio de fondo y un análisis probatorio sobre la motivación presentada por los promotores en la iniciativa48.

1. Con base en lo expuesto, a continuación se revisará el caso concreto y, en particular, el

reproche de la accionante en cuanto a la omisión de las autoridades electorales de verificar la veracidad de la motivación alegada.

6. Análisis del caso concreto

1. La accionante formula como pretensiones que se ordene la terminación del proceso de revocatoria iniciado en su contra, al no cumplir con el requisito de motivación de la iniciativa establecido en el artículo 65 de la Ley 134 de 1994. Como fundamento de esta petición, asegura que la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral incurrieron en una vulneración a sus derechos fundamentales a ser elegido, a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al debido proceso y a la igualdad, al permitir que se tramite la iniciativa de revocatoria del mandato "Salvemos a Campoalegre" basada en el incumplimiento de un programa de gobierno aun cuando, por las condiciones en las que se desarrolló el primer año de su periodo en situación de emergencia sanitaria por la pandemia ocasionada por el Covid 19, se hizo imposible de cumplir.

1. Ahora bien, como se pudo analizar, el proceso de revocatoria como un mecanismo de participación y, a su vez, como derecho político en cabeza de los ciudadanos reconoce la facultad de los votantes de hacer un juicio de naturaleza política sobre el ejercicio de la función pública asignada al gobernante, en los casos en los que este no cumple con el programa de gobierno presentado a la ciudadanía, o porque el desempeño de sus funciones ha generado una insatisfacción generalizada en sus votantes. En este sentido, la revocatoria del mandato, como ejercicio directo de la democracia participativa que trajo la Constitución de 1991, se encuentra justificado en la idea de que el único legitimado para dar por finalizado el mandato de un representante elegido mediante voto popular, por razones atribuibles al cumplimiento del programa de gobierno y la adecuada representación del interés general, será el mismo pueblo que lo eligió.

1. Es por esta razón que ni las autoridades electorales ni el poder judicial están facultados por la Constitución para ejercer un control de este tipo sobre los funcionarios elegidos popularmente, pues esta posibilidad desdibujaría la naturaleza de la democracia participativa y podría vulnerar los derechos políticos relacionados con el control en cabeza de la ciudadanía.

1. Adicionalmente, la manera correcta de asegurar el efectivo ejercicio de este mecanismo de participación ciudadana y evitar cualquier intromisión u omisión que vulnere los derechos políticos, tanto de los votantes como del elegido, es a través de un procedimiento claro, completo y efectivo para su desarrollo que permita el ejercicio de esta facultad, garantizando el derecho al debido proceso y el cumplimiento de los principios del estado democrático. Así, el proceso de revocatoria se encuentra ampliamente regulado en el ordenamiento jurídico colombiano. Específicamente, en cuanto al derecho de defensa del llamado a ser revocado, además de la notificación de la iniciativa, la sentencia SU-077 de 2018 estableció la obligación de realizar una audiencia pública en la cual se le dé la oportunidad al mandatario de exponer sus argumentos de defensa y replicar la motivación presentada en la iniciativa. Igualmente, se le concede la oportunidad de presentar contradicción al informe técnico de verificación de apoyos e incluso puede acudir al Consejo Nacional Electoral para que este analice la existencia de irregularidades en el proceso de revocatoria del mandato, como efectivamente se hizo en el caso sub examine.

1. Ahora bien, se debe recalcar que el legislador no creó, en cabeza de ninguna autoridad administrativa, la facultad de adelantar un juicio de valor sobre la motivación presentada en la iniciativa para justificar la necesidad de inscribir una revocatoria del mandato. Es decir, no pueden estas autoridades entrar a examinar la idoneidad de los argumentos presentados para demostrar la ocurrencia o no de las causales legales de revocatoria establecidas en el artículo 65 de la Ley 134 de 1994. Por el contrario, la verificación que efectúa la Registraduría Nacional del Estado Civil del cumplimiento de los requisitos es meramente formal y técnica.

1. Lo anterior, cobra aún más sentido si se considera que el legislador pretendió dejar únicamente en cabeza de los votantes, a través del sufragio, la facultad de hacer un juicio de valor sobre el desempeño del cargo de nombramiento popular y, así mismo, si concurre alguna causal de justificación para el incumplimiento del programa. De esta manera, en el caso de que la iniciativa supere los requisitos formales de procedencia mínimos que establece la ley, es en la jornada de votación que se debe convocar donde la ciudadanía tendrá la oportunidad de realizar el juicio político, bien sea revocando al funcionario del cargo o manteniéndolo en él, en caso de que se evidencie con los resultados que la inconformidad no corresponde al sentimiento general de los representados. En consecuencia, mal haría el legislador en concederle a las autoridades electorales la posibilidad de rechazar el ejercicio del derecho político por considerar insuficiente la motivación que rodea la inconformidad o descontento del conglomerado votante que eligió al funcionario.

1. Por lo anterior, esta Sala no puede entrar a decidir sobre si efectivamente las razones alegadas por los promotores, en este asunto, resultan suficientes y determinantes para considerar que la señora Elizabeth Motta Álvarez incumplió el programa de gobierno o que, con su labor, originó la insatisfacción generalizada por parte de los representados. De igual forma, no puede el juez constitucional decidir sobre si, en el caso de la iniciativa de revocatoria del mandato “Salvemos Campoalegre”, se presenta alguna causal excluyente de la responsabilidad de caso fortuito o fuerza mayor que implique que el incumplimiento del programa de gobierno se encuentre justificado por la circunstancia acaecida con posterioridad, como lo es la emergencia sanitaria causada por el Covid-19. Asimismo, en el caso sub examine es claro que la iniciativa no solo se basó en la causal relacionada con el incumplimiento del programa sino también en el descontento generalizado de los votantes.

1. Por último, la accionante considera vulnerado su derecho a la igualdad por considerar que los gobernantes “en idénticas condiciones a las de la Alcaldesa de Campoalegre han podido ejercer sus funciones en el marco de la Pandemia, sin verse abocados a un proceso

revocatorio que no tiene sustento objetivo de cara a la realidad social, política y económica que la Covid-19 ha implicado para las administraciones públicas". Sin embargo, esta afirmación no se encuentra acompañada de ningún fundamento fáctico que se refiera a una situación equiparable a la que se le haya dado un trato desigual, sin justificación; así mismo, no presenta fundamento jurídico que justifique la actuación del juez constitucional para proteger el derecho.

1. En tales términos, la Sala advierte que no procede la tutela de los derechos fundamentales alegados por la señora Elizabeth Motta Alvarez, pues las autoridades electorales accionadas no incurrieron en la supuesta omisión identificada por el demandante, pues el actor no demostró, ni tampoco concurre fundamentación constitucional suficiente para sostener que el Consejo Nacional Electoral ni la Registraduría Nacional del Estado Civil tengan la obligación legal de adelantar un análisis de fondo del cumplimiento de las causales de revocatoria del mandato, establecidas en la ley.

1. En consecuencia, la Sala revocará parcialmente la decisión del 4 de febrero de 2022, emitida por el Tribunal Administrativo del Huila, en lo relacionado con el acto administrativo que rechaza la práctica de la prueba grafológica. En su lugar, declarará improcedente dicha pretensión. Asímismo, confirmará la decisión del Tribunal Administrativo del Huila en cuanto al cargo relacionado con la omisión de pronunciamiento respecto al cumplimiento de las causales de revocatoria del mandato.

7. Síntesis de la decisión

1. La señora Elizabeth Motta Álvarez, actual alcaldesa del municipio de Campoalegre, Huila, interpuso acción de tutela en contra del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil en razón a presuntas irregularidades presentadas en la iniciativa de revocatoria del mandato denominado "Salvemos Campoalegre", que cursa en su contra. Por

lo anterior, la accionante solicitó declarar “dar por terminado el Proceso de Revocatoria del Mandato número RM-2021-09-001-19-022 de la Alcaldesa de Campoalegre (Huila)”.

1. Debido a la separación en las actuaciones acusadas, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas decidió dividir el análisis del asunto en dos cargos: (i) el rechazo por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil a la solicitud de realización de prueba grafológica a los apoyos presentados y (ii) la omisión de las autoridades accionadas de pronunciarse de fondo respecto a la motivación de las causales de revocatoria.

1. En cuanto al primero, la Sala concluyó que no se superan los requisitos de procedibilidad especial de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite, pues en el caso concreto la actuación de la autoridad no representa una vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de la demandante. En lo que respecta al segundo cargo, la Sala consideró que la acción de tutela superó los requisitos de procedibilidad, concluyendo no tutelar los derechos fundamentales pretendidos por la accionante. Esto, porque (i) ninguna de las autoridades administrativas tiene la competencia para realizar un estudio del fondo sobre el cumplimiento de las causales de revocatoria del mandato; (ii) lo anterior, corresponde directamente con la naturaleza de la revocatoria del mandato y la legitimidad exclusiva, en cabeza de los votantes, de efectuar un juicio político sobre la labor de un funcionario de elección popular.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el expediente T-8.572.104.

Segundo.- REVOCAR PARCIALMENTE la decisión del 4 de febrero de 2022, emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila que negó la tutela de los derechos al debido proceso y a ser elegido de una alcaldesa, y el derecho a la representación efectiva de sus electores en lo relacionado con el rechazo de la prueba grafológica a los apoyos. En su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela en lo relacionado con esta pretensión, por las razones expuestas en la presente providencia.

Tercero.- CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila el 4 de febrero de 2022, mediante la cual se negó el amparo de los derechos a ser elegido, a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al debido proceso y a la igualdad en relación con la ausencia de pronunciamiento de fondo respecto a la motivación de la iniciativa de revocatoria, por las razones expuestas en esta providencia.

Cuarto.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento Parcial de Voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA T-084 de 2023

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE EN INICIATIVAS DE REVOCATORIA DEL MANDATO DE ALCALDE-Procedencia

(…) No resulta de recibo y no puede validarse que, en el marco de la contradicción, la Registraduría Nacional del Estado Civil no conteste de ninguna manera a los argumentos técnicos expuestos por la alcaldesa.

Referencia: Expediente T- 8.752.847

Acción de tutela interpuesta por Elizabeth Motta Álvarez en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la mayoría presento salvamento parcial de voto frente a la sentencia T-084 de 2023. En la providencia se dividieron las pretensiones de la accionante de la siguiente manera:

(i) La primera pretensión estaba relacionada con la negativa por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil de realizar las pruebas grafológicas a los apoyos recibidos como parte de la iniciativa.

(ii) La segunda pretensión tenía que ver con el fundamento fáctico y jurídico de las causales alegadas dentro de la iniciativa. Se pretendía cuestionar (a) la improcedencia de las causales, atendiendo a la incapacidad de cumplir con el programa de gobierno por situaciones de caso fortuito y fuerza mayor relacionadas con el Covid-19; y (b) la presunta negligencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral al no pronunciarse de fondo sobre la procedencia y acreditación de las causales invocadas en la iniciativa.

1. Tal como manifesté en la discusión surtida, estoy de acuerdo con la forma en la que se resolvió el segundo cargo relativo a la verificación de la argumentación para demostrar el incumplimiento del programa de gobierno en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19, así como la supuesta negligencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral. Así pues, comparto el resolutivo tercero en el que se confirmó la negativa de amparar los derechos a ser elegido, a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al debido proceso y a la igualdad, en relación con la ausencia de pronunciamiento de fondo sobre la motivación de la iniciativa de revocatoria.

1. Dicho lo anterior, mi salvamento parcial de voto está relacionado con la decisión de declarar la improcedencia del cargo relativo a la negativa de adelantar la verificación grafológica. Frente al análisis correspondiente a la subsidiariedad, no estoy de acuerdo con lo que se sostiene la acerca de (i) la naturaleza del informe técnico y la respuesta a la contradicción, (ii) el estudio de la procedencia excepcional de la tutela contra los actos administrativos de trámite estudiados y (iii) la respuesta ante los argumentos técnicos expuestos dentro de la contradicción. A continuación, me referiré a cada uno de los aspectos antes mencionados.

Naturaleza del informe técnico y la respuesta a la contradicción

1. En la sentencia SU-077 de 2018,49 la Sala Plena de la Corte expuso que “las decisiones previas al acto que declara los resultados de la votación para la revocatoria, son actos de trámite”. A partir de ese extracto, en la sentencia T-084 de 2023 se concluye que “el informe técnico y el oficio mediante el cual se resuelve la contradicción del citado informe, al ser actos administrativos previos al acto que declara los resultados de la votación de la revocatoria del mandato, son considerados de trámite”.

1. Frente al particular, pongo de presente que de la sentencia de unificación antes referida no se puede extraer de manera automática que el informe técnico, así como el oficio mediante el cual se resuelve la contradicción sean actos administrativos de trámite.

1. Considero que el informe técnico no es un acto administrativo de trámite, sino un insumo para la expedición del acto de certificación y, a mi juicio, la aseveración de la decisión de la que me aparto puede tener incidencia en materia de procedencia, de cara a las tutelas similares que se interpongan tratándose de la presunta vulneración de derechos fundamentales en el desarrollo de los mecanismos de participación.

Estudio de la procedencia excepcional de la tutela contra los actos administrativos de trámite

1. En la decisión se enuncian los requisitos para que se pueda establecer la procedencia excepcional de la tutela contra los actos administrativos de trámite, a saber: (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.

1. Posteriormente, en la sentencia adoptada se estableció que la comunicación del 26 de noviembre de 2021 expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, radicado No. 176963 RDE-DCE-5095, mediante la cual se dio respuesta a la contradicción, es un acto administrativo de trámite o impulso, pero solo se cumplían dos de los tres requisitos para que operara la procedencia excepcional.

Requisito de procedencia excepcional

Estudio frente a la comunicación que resolvió la contradicción radicado No. 176963 RDE-DCE-5095

1. La actuación administrativa de la cual hace parte el acto administrativo de trámite no debe haber concluido.

Se acreditó. De conformidad con lo informado por el Consejo Nacional Electoral, el procedimiento de revocatoria del mandato iniciado en contra de la señora Elizabeth Motta Álvarez no ha concluido. En la actualidad, se encuentra en etapa de análisis por parte del despacho del magistrado ponente.

2. El acto acusado debe definir una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final

Se acreditó. El acto administrativo que rechaza la solicitud de prueba grafológica define una situación especial y sustancial que se proyecta en la decisión final, pues la realización de la prueba puede concluir en la modificación del informe técnico, el cual define la continuación del proceso de revocatoria del mandato.

3. La decisión adoptada debe ocasionar una vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.

No se acreditó. Se indica que el parágrafo primero del artículo 3 de la Resolución 6245 de 2015 le da la posibilidad a la autoridad electoral de hacer estudios grafológicos, si lo considera necesario en el asunto en particular. En otras palabras, el deber de la autoridad electoral es el de efectuar un estudio técnico, mientras que el estudio grafológico consiste en una facultad en cabeza de la citada entidad.

Además, se expuso que la Registraduría Nacional del Estado Civil respetó el principio de legalidad, pues antes de la contradicción realizó un estudio grafológico de tipo, bajo el método científico de identificación (Signalético o Señalético), de manera que no se podía obligar a la entidad a realizar el estudio grafológico específico deductivo de contraste.

Finalmente, se estableció que “no se trata de una omisión por parte de la autoridad al deber de verificar la validez de los apoyos recibidos, por el contrario, el informe técnico con el estudio grafológico adelantado, por sí solo resulta suficiente”.

1. En un caso similar decidido en la sentencia SU-077 de 201850 (tutela en el marco de un proceso de revocatoria de mandato del entonces alcalde de Bogotá) se superó el requisito de procedencia relativo a la existencia de una “vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental”. Para llegar a esta conclusión, la Sala Plena adujo que (i) se

encontraba en riesgo el principio democrático, (ii) la situación podía tener “incidencia directa en la eficacia del derecho a acceder y permanecer en los cargos públicos de elección popular” y (iii) se generaría un grave impacto a los recursos públicos.

1. A mi juicio, el análisis en el caso de la referencia desconoce el derrotero fijado por la sentencia de unificación, ya que no se acreditó el mencionado requisito a partir de un análisis de fondo sobre la materia. Obsérvese que en el fallo se recalca lo siguiente:

“De lo anterior, la Sala concluye que no se cumple el tercer requisito para que pueda considerarse que procede la acción de tutela contra el acto administrativo, pues no se evidencia una vulneración o amenaza a los derechos fundamentales de la accionante ocasionada por el acto administrativo RDE-DCE-5095 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ya que este siguió los parámetros que la norma le impone y no omitió ningún deber legal. Por tanto, no se cumple el requisito de subsidiariedad en relación con la primera pretensión planteada”. (subraya fuera del original)

1. De esta manera, si se pretendía afirmar que no existe una vulneración al principio de legalidad y al debido proceso, esto debió hacerse luego de superar el requisito de subsidiariedad.

La ausencia de respuesta ante los argumentos técnicos expuestos dentro de la contradicción

1. De conformidad con el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, las causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios son: a). Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente; b). Fecha, nombre o

número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables; c). Firma con datos incompletos, falsos o erróneos; d). Firmas de la misma mano; e). Firma no manuscrita.

1. El numeral 11 del artículo tercero de la Resolución nro. 6245 de 2015 expedidas por el Consejo Nacional Electoral establece que "[d]entro de los cinco (5) días hábiles siguientes al envío por correo electrónico y de la publicación en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se podrá controvertir por escrito el informe explicando los fundamentos técnicos de contradicción, las razones de validez o exclusión de cada uno de ellos. Vencido este término sin que se presente objeción alguna se entenderá que el informe es definitivo y se comunicará inmediatamente al respectivo Registrador del Estado Civil, dejando constancia de ello".

1. Por su parte, el numeral 12 del artículo tercero de la Resolución nro. 6245 de 2015 dispone que "[e]n caso de existir contradicción al informe técnico, la Dirección de Censo Electoral las responderá en un término máximo de diez (10) [días] calendario siguientes al vencimiento del término para controvertir, expidiendo el informe técnico definitivo, en los términos del numeral 9, el cual será comunicado al Registrador del Estado Civil correspondiente, y a los promotores del mecanismo y a la ciudadanía como lo señala el numeral 10 del presente artículo".

1. En el presente asunto, la señora Elizabeth Motta Álvarez presentó escrito de contradicción por considerar que aún era necesario un análisis más detallado al respecto a través de la práctica de estudios grafológicos. Para sustentar su solicitud presentó un dictamen pericial grafológico, declaraciones extrajudiciales de ciudadanos que aseguraron que habían sido suplantados y señaló que existe un patrón que permite concluir que las firmas recolectadas fueron hechas de la misma mano.

1. La respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil se fundamentó en que ya se

había empleado el método científico de identificación (Signalético o Señalético) y que existía una dificultad de hacer un estudio técnico del grado de detalle solicitado, teniendo en cuenta el número de apoyos presentados y el término para certificarlos.

1. Frente a este punto discrepo con el argumento de la sentencia, según el cual, “el informe técnico con el estudio grafológico adelantado, por sí solo resulta suficiente”, toda vez que la solicitud de la alcaldesa sobre la verificación grafológica se dio en el marco de la contradicción del informe técnico y la Registraduría Nacional del Estado Civil no adelantó ninguna actuación encaminada a desvirtuar los fundamentos técnicos esgrimidos por la alcaldesa.

1. No resulta de recibo y no puede validarse que, en el marco de la contradicción, la Registraduría Nacional del Estado Civil no conteste de ninguna manera a los argumentos técnicos expuestos. Considero que en sede de tutela debió examinarse con mayor detalle la fundamentación de la comunicación del 26 de noviembre de 2021, radicado No. 176963 RDE-DCE-5095, porque el estudio grafológico puede ser imperioso de cara la correcta verificación de la autenticidad de los apoyos. Además, en el proceso hay un elemento adicional que se refiere a la existencia de declaraciones extrajudiciales de ciudadanos que aseguraron que habían sido suplantados, lo que podría llegar a constituir una falsedad en documento y, a pesar de su importancia, dicho tema no se estudió de ninguna manera.

Con mi acostumbrado y profundo respeto,

Fecha ut supra

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

1 Este expediente fue seleccionado por los magistrados Diana Fajardo Rivera y Antonio José Lizarazo Ocampo, quienes integraron la Sala de Selección de Tutelas Número Seis.

2Expediente digital, “Pruebas para traslado Auto del 9 de agosto de 2022. Rpta. Consejo Nacional Electoral. Acta audiencia revocatoria pdf”.

3 Para fundamentar su petición presentó informe pericial realizado por el grafólogo experto Jorge Armando Mora Novoa.

4 Expediente digital, “Pruebas para traslado Auto del 9 de agosto de 2022. Rpta. Alcaldía de Campoalegre. Impugnación informe verificación de firmas pdf.”

5 Adicionalmente sostuvo que la función de verificación grafológica y de análisis de las bases de datos del Archivo Nacional de Identificación está en cabeza de la Registraduría pues tiene reserva.

6

7 Expediente digital, “Contestación Tutela pdf.” f. 23.

8 Expediente digital. 01Demanda.pdf, p. 20.

9 Corte Constitucional, sentencia T-511 de 2017.

10 Corte Constitucional, sentencia T-416 de 1997, reiterada en la sentencia T-320 de 2021.

11 Corte Constitucional, sentencia SU-077 de 2018.

12 Id.

13 Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

14 Id.

15 Corte Constitucional, sentencia SU-132 de 2018. Cfr. Sentencia SU-961 de 1999.

16 Id.

17 Corte Constitucional, sentencias T-171 de 2021 y T-471 de 2017. Cfr. Sentencia SU-016 de 2021.

18 Corte Constitucional, sentencias T-171 de 2021 y T-956 de 2013.

19 Corte Constitucional, sentencias T-171 de 2021, T-020 de 2021 y T-391 de 2018.

20 Corte Constitucional, sentencia T-020 de 2021.

22 Corte Constituciona, sentencia SU-077 de 2018.

23 Id

24 Corte Constitucional, sentencia SU-067 de 2022.

25 Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 5 de agosto de 2021.

26 Corte Constitucional, sentencia SU-617 de 2013.

27 Corte Constitucional, sentencia SU-067 de 2022.

28 Corte Constitucional, sentencia SU-077 de 2018.

29 Si bien en un principio el asunto se encontraba en el despacho del magistrado Jaime Lacouture Peñaloza, en la actualidad el magistrado ponente es Alfonso Campo Martínez.

30 “1.- Radicar y anotar en el registro de mecanismos de participación ciudadana la presentación de los apoyos ciudadanos y los promotores de la iniciativa que los presentan. 2.- Contabilizar y verificar los folios aportados, dejando constancia de ello. 3.- Verificar que el encabezado de cada una de las hojas corresponda con la iniciativa de que se trate,

excluyendo aquellas que no concuerden con esta última no han sido tachados o enmendados con el fin de modificarlos o alterarlos. 4.- Verificar que las hojas o folios y los apoyos contenidos en ellos no correspondan a reproducciones fotostáticas, mecánicas o por cualquier otro medio. 5.- Contabilizar el número de firmas presentadas. 6.- Verificar que el nombre y el número de la cédula de ciudadanía consignado en cada uno de los apoyos ciudadanos tengan correspondencia entre sí. 7.- Verificar que el ciudadano se encuentre inscrito en el censo electoral de la circunscripción donde se pretende realizar el respectivo mecanismo de participación ciudadana. 8.- Anular los apoyos ciudadanos consignados en los formularios en los siguientes casos: (…)".

31 Expediente digital, "Pruebas para traslado Auto 9-agosto-2022" Rta. Registraduría Nacional del Estado Civil (correo 3) 20. INFORME TÉCNICO VERIFICACIÓN DE FIRMAS".

32 Corte Constitucional, sentencia C- 437 de 2013.

33 Id.

34 Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994 y reiterada en sentencia T-457 de 2021.

35 Corte Constitucional, sentencias T-469 de 1992; T-045 de 1993; T-1050 de 2002, entre otros.

36 Corte Constitucional, sentencia T-457 de 2021.

37 Corte Constitucional, sentencia T-117 de 2016.

38 Corte Constitucional, sentencia SU-077 de 2018.

39 Corte Constitucional, sentencia C-179 de 2002.

40 Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994.

41 Corte Constitucional, sentencia SU – 077 de 2018.

42 Corte Constitucional, sentencia T-066 de 2015.

43 "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;”.

44 En la sentencia C-180 de 1994, se analizaron las causales y se estableció que las dos son igualmente válidas pues constituyen verdaderas expresiones del sentimiento popular del elector en relación con el elegido.

45 Corte Constitucional, sentencia SU- 077 de 2018.

46 El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el Código Electoral y la legislación vigente. a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos ($2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos ($20.000.000), según la gravedad de la falta cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpado dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos. En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras; b) Citar personas para que rindan testimonio y presenten informes relacionados con el cumplimiento o ejecución de las leyes mencionadas; c) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas; y d) Fijar las cuantías a que se refiere esta ley.

47 Sentencia C-307 de 2004. “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”.

48 Sentencia SU 077 de 2018. “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”.

49 Corte Constitucional, sentencia SU-077 de 2018 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; SVP Luis Guillermo Guerrero Pérez).

50 Ibidem.