

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por no cumplir con el requisito de subsidiariedad por cuanto accionante contaba con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

(...) no ha sido expedido por la administración el acto que tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos, motivo por el que los accionantes cuentan con la posibilidad de interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos del artículo 25 de la Ley 134 de 1994, en contra del acto administrativo de certificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales que deberá ser dictado por la (entidad accionada), proceso en el que, en principio, se podrá cuestionar cualquier arbitrariedad que se haya podido presentar en la aplicación de las disposiciones que regulan este procedimiento especial.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO DE TRAMITE-Procedencia excepcional/ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional cuando amenaza derechos fundamentales

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

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Iniciativa en las corporaciones públicas

INICIATIVA POPULAR NORMATIVA-Definición

Derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar (...) proyectos de ordenanza ante

las asambleas departamentales o de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales (...), para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

INICIATIVA POPULAR NORMATIVA-Marco normativo

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Funciones

INICIATIVA POPULAR NORMATIVA DE CARÁCTER TERRITORIAL-Etapas del trámite administrativo

(i) la primera, relacionada con el proceso de inscripción y registro ante la RNEC; (ii) la segunda, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir los apoyos requeridos; (iii) la tercera, concerniente a la verificación que se hace por la RNEC del proceso ciudadano; y (iv) la cuarta, que comprende el trámite de la iniciativa popular normativa ante la respectiva corporación (concejo municipal o asamblea departamental).

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Tercera de Revisión-

SENTENCIA T-104 DE 2023

Referencia: Expediente T-8.741.648

Asunto: Acción de tutela interpuesta por los señores Yamid González Díaz, Leonel Antonio Chica Foronda, María Fernanda Soto, María Eulalia Foronda Soto, Pompilio de Jesús Foronda Soto, Teodosio de Jesús Soto Foronda, Bernardo Albeiro Usma Zapata, Amparo de Jesús Ceballos Zapata, Luz Marina Ceballos Zapata, Fabiola de Jesús Ceballos Zapata, Aleida María Toro Foronda, Ofir Dalida Rodríguez Díaz, Alkineth Arturo Rodríguez Díaz, Oneira María Rodríguez Díaz, Nolasco Antonio Rodríguez Foronda, Jesús Salvador Hernandez, Adriana María Arboleda Velásquez, Dihomer Nolasco Rodríguez Díaz, Isabel Toro Raigoza, Luz Norelia Raigoza Herrera y María Lucelly Tamayo Díaz en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Promiscuo de Familia de Jericó (Antioquia) y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Antioquia, en las que se estudió la presunta vulneración del derecho fundamental a la participación ciudadana de los accionantes (CP arts. 1, 40 y 79), por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante, “RNEC”).

### I. ANTECEDENTES

#### A. HECHOS RELEVANTES<sup>1</sup>

1. El 14 de diciembre de 2020, el Comité de Concertación Social de Pueblorrico (en adelante, “COCOSOP”), en articulación con el Cinturón Occidental Ambiental (en adelante, “COA”), organizaciones que velan por la defensa del territorio, el patrimonio cultural y ambiental del municipio de Pueblorrico y de toda la región del suroeste de Antioquia, inscribieron ante la registraduría del mencionado municipio una iniciativa popular normativa, cuyo propósito es crear “la Mesa Plan de Vida Comunitario para fortalecer la participación social, incorporando e implementando conjuntamente propuestas comunitarias en planes de desarrollo, EOT y otros”.

1. Los accionantes mencionan que las organizaciones ciudadanas tuvieron que activar el citado mecanismo de participación, debido a la reiterada negativa del Concejo Municipal y de la Alcaldía de Pueblorrico de acoger propuestas comunitarias para el fortalecimiento de la participación social en los planes de desarrollo. En concreto, señalaron que, (i) para el periodo 2016-2019, las autoridades locales deslegitimaron las propuestas presentadas<sup>2</sup>, y luego, (ii) para el periodo 2020-2023, aun cuando fue suscrito públicamente el día 27 de julio de 2019 con los candidatos a la alcaldía el “Pacto Plan de Vida Comunitario”, en el que el actual mandatario local se comprometió a incluir las propuestas de participación comunitaria dentro del plan de desarrollo, lo cierto es que, una vez presentado el respectivo proyecto de acuerdo (que corresponde a la iniciativa 007 de 2020), la Comisión Tercera del Concejo Municipal decidió archivarlo el 18 de agosto del año en cita<sup>3</sup>, impidiendo su debate en la plenaria de dicha corporación.

1. Ante lo ocurrido, las organizaciones ciudadanas decidieron solicitar al alcalde de Pueblorrico, mediante petición interpuesta el día 28 de agosto de 2020, que informara sobre su interés por integrar la “Mesa Plan de Vida Comunitario”<sup>4</sup>. Sin embargo, el 11 de septiembre de 2020, el mandatario local informó no estaba dentro de sus prioridades, sin ofrecer mayores explicaciones<sup>5</sup>.

1. Las organizaciones ciudadanas insistieron en la inclusión del plan de vida comunitario a través de oficio del 20 de octubre de 2020<sup>6</sup>, en la que, además, solicitaron información sobre la forma como se estaba elaborando el plan de desarrollo, sus metodologías y cuáles eran los espacios de participación de la comunidad, sin que se les brindara respuesta alguna.

1. Luego de radicada la iniciativa popular normativa el día 6 de enero de 2021, la Registraduría Municipal de Pueblorrico notificó al señor Yamid González Díaz de la Resolución No. 001 de la fecha en cita, acto administrativo por medio del cual se le otorgó la condición

de promotor/vocero<sup>7</sup>, y se le entregó el formulario de recolección de apoyos de la iniciativa ciudadana IN-2021-10-0001-01-2028.

1. De forma posterior, el día 29 de enero de 2021, la Registraduría Municipal de Pueblorrico remitió al vocero el oficio por medio del cual hizo entrega de (i) la Resolución No. 001 de 2021<sup>9</sup>; (ii) la Circular No. 001 proferida por el Consejo Nacional Electoral<sup>10</sup>; (iii) la Resolución No. 0150 de 2021 de la RNEC<sup>11</sup>; y (iv) el formato de registro de ingresos y gastos de la campaña.

1. Con la documentación remitida por la RNEC, desde 20 de enero hasta el 6 de julio de 2021, las organizaciones ciudadanas iniciaron el proceso pedagógico y la implementación de la campaña sobre la iniciativa popular normativa, con la finalidad de obtener el número de apoyos requeridos. Para el efecto, además del trabajo en la zona urbana del municipio de Pueblorrico, la recolección de apoyos se centró en las veredas de Corinto, Sinaí, La Sevilla, La Pica, Mulatico, Santa Bárbara, Patudal y Lourdes.

1. El 6 de julio de 2021, el vocero del mecanismo de participación presentó ante la RNEC el formulario de los apoyos recibidos a la iniciativa popular normativa, por lo que dicha entidad emitió el acta 003 de esa fecha, por medio de la cual dejó constancia de los 993 apoyos radicados<sup>12</sup>. De igual forma, el día 21 de julio de 2021, se presentó el informe de estados contables de la campaña ante la Registraduría Municipal.

1. El 9 de agosto de 2021, la RNEC trasladó al vocero el informe técnico del proceso de verificación de las firmas de apoyo por apoyo de la iniciativa normativa de origen ciudadano del municipio de Pueblorrico<sup>13</sup>. En dicho oficio se describió que, de los 1020 registros analizados, se consideraron como válidos 601<sup>14</sup>. En la descripción de las firmas, se indicó que 191 apoyos fueron declarados no válidos bajo el concepto “renglón no manuscrito por la misma mano”.

1. El 25 de agosto de 2021, el vocero de la iniciativa presentó sus objeciones contra el mencionado informe técnico. Frente a la consideración de declarar como no válidos varios de los apoyos radicados, se argumentó que (i) el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015<sup>15</sup> no contempla como causal de anulación de las firmas la consideración descrita por la RNEC en su informe; (ii) las causales de anulación tienen reserva de ley estatutaria; (iii) muchas de las personas que dieron su apoyo a la iniciativa carecen de destreza para escribir su nombre completo, número de cédula y fecha en letra imprenta legible, tal y como ocurre con los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad o quienes no saben leer y escribir y que, por ende, la decisión de no tener en cuenta su apoyo puede constituir una actuación discriminatoria.

1. El 2 de septiembre de 2021, la RNEC respondió las objeciones planteadas por el vocero de la convocatoria, en el sentido de confirmar lo expuesto en el informe técnico del 9 de agosto de 2021<sup>16</sup>. Particularmente, en cuanto al último de los aspectos controvertidos, se argumentó que el acto de escribir de puño y letra y de forma legible, la fecha, los nombres y apellidos, el número de la cédula de ciudadanía y su firma, es lo que otorga la eficacia al apoyo del mecanismo de participación, y que, en este caso, se logró demostrar la inconsistencias en 191 apoyos por la auditoría grafológica, pues (i) había espacios en blanco; (ii) renglones con letras distintas; y (iii) apoyos ilegibles, entre otros.

1. Los accionantes argumentan que fueron invalidados los apoyos de personas que no pueden diligenciar por sí mismos todos los renglones de la planilla<sup>17</sup> o que, en su defecto, lo hicieron, pero ante la falta de claridad de su letra manuscrita no fueron tenidos en cuenta por la entidad demandada<sup>18</sup>. Además, advierten que, en algunos casos, los ciudadanos diligenciaron todo el renglón de la planilla y que solo la fecha fue agregada por una persona diferente, ante las dificultades de trasladarse entre las veredas.

1. Por todo lo anterior, los accionantes consideran que la RNEC vulneró su derecho fundamental a la participación ciudadana, al invalidar 191 apoyos de la iniciativa popular normativa adelantada en Pueblorrico, desconociendo que (i) la causal “renglón no manuscrito por la misma mano” no se encuentra prevista en el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015; y (ii) que varios de los ciudadanos tuvieron problemas para diligenciar todo el renglón de la planilla por sí mismos, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional. Por ende, como pretensión, piden que se ordene a la RNEC tener a los 191 apoyos cuestionados como válidos.

#### A. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

1. En auto del 19 de enero de 2022, el Juzgado Promiscuo de Familia de Jericó procedió a admitir la acción de tutela de la referencia y a notificar a la entidad demandada.

#### Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil

1. En escrito remitido al juez de primera instancia el 24 de enero de 2022, el Jefe de la Oficina Jurídica de la RNEC solicitó declarar improcedente la acción de tutela sometida a revisión, por considerar que no acredita el requisito de subsidiariedad o, en su defecto, negar el amparo del derecho fundamental a la participación ciudadana, por cuanto, en su criterio, el trámite que se adelantó para verificar la validez de los apoyos a la iniciativa popular normativa respetó las reglas dispuestas en la Ley Estatutaria 1755 de 2015<sup>19</sup> y en la Resolución 6245 del mismo año<sup>20</sup>, proferida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante, “CNE”).

1. La entidad demandada explicó sus competencias dentro del trámite de los mecanismos de participación ciudadana, en especial, de la iniciativa popular normativa. En este sentido, indicó que la Ley Estatutaria 1755 de 2015<sup>21</sup> y la Resolución 4745 de 2016<sup>22</sup> disponen que

a la RNEC le corresponde, en un primer momento, (i) verificar que la solicitud de inscripción cumpla con los requisitos formales establecidos; (ii) reconocer al vocero y al comité promotor del mecanismo de participación; y (iii) realizar la entrega de los formularios de recolección de apoyos al vocero de la iniciativa.

1. Explicó que, una vez se entrega a la entidad los apoyos requeridos según el formulario de recolección, en un segundo momento, la RNEC procederá a realizar su verificación, de acuerdo con las reglas dispuestas en el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015<sup>23</sup> y en la Resolución 6245 de ese año. En desarrollo de esta función, a la Dirección de Censo Electoral le compete expedir el informe técnico de apoyo por apoyo, el cual deberá ser comunicado al Registrador del Estado Civil, a los promotores y al mandatario correspondiente, sin perjuicio de su publicación en la página Web de la entidad, de manera que cualquier ciudadano pueda controvertirlo a través del mecanismo dispuesto para el efecto en el ordenamiento jurídico.

1. Indicó que, teniendo en cuenta el informe técnico definitivo de los apoyos y con base en la constancia expedida por el Fondo de Financiación Política del CNE, el Registrador del Estado Civil expide el acto administrativo en el que consta el número total de respaldos consignados, explicando cuántos de éstos son válidos y cuáles fueron anulados, para así certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta del mecanismo de participación ciudadana.

1. En el caso concreto, el trámite que se surtió en el proceso de verificación de los apoyos radicados por parte del vocero de la iniciativa popular normativa de Pueblorrico supuso expedir el acta No. 001 del 13 de julio de 2021<sup>24</sup>, en la que el Grupo de Verificación de la Dirección de Censo Electoral dejó constancia del recibo de los formularios de apoyos, de acuerdo con la información remitida por el registrador municipal y el vocero de la iniciativa<sup>25</sup>.

1. Una vez realizado el proceso de alistamiento de los folios, incluyendo su numeración y digitalización, la RNEC procedió a (i) verificar los números de las cédulas de ciudadanía de cada uno de los formularios; (ii) a realizar una auditoría a la recolección de apoyos; y (iii) adelantar una auditoría al proceso grafológico.

1. Por lo anterior, el 9 de agosto de 2021, se realizó el primer informe técnico de apoyo por apoyo<sup>26</sup>, el cual fue notificado al vocero de la iniciativa y a la Registraduría Municipal de Pueblorrico<sup>27</sup>, en el que se señaló que no se cumplió con los registros mínimos requeridos y se indicó, a su vez, cuál fue el número total de apoyos válidos y cuál fue el número total de apoyos anulados. Por lo demás, se indicó que los interesados contaban con cinco (5) días hábiles para objetar dicho informe, recurso del cual no se hizo uso, razón por la cual se expidió un informe definitivo el 19 de agosto de 2021.

1. Ahora bien, cabe aclarar que la entidad advirtió un error de notificación del informe técnico al vocero de la iniciativa, motivo por el cual se anularon las actuaciones adelantadas y se trasladó nuevamente su contenido el 20 de agosto de 2021 a las partes involucradas, quienes propusieron objeciones, de acuerdo con lo previsto en el procedimiento especial.

1. Finalmente, el 2 de septiembre de 2021, la Dirección de Censo Electoral de la RNEC dejó en firme el informe técnico presentado, al considerar que la objeción propuesta no cumplió con los criterios conceptuales, formales y técnicos establecidos en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y en la Resolución 6245 de ese mismo año proferida por el CNE<sup>28</sup>. En concreto, se consideró que dentro de los 191 apoyos anulados se encontraron (i) casos en los que los datos estaban incompletos; (ii) renglones diligenciados por distintas manos; y (iii) datos ilegibles o irreconocibles.

1. Señaló que, respecto de esta decisión es posible activar los mecanismos judiciales de control ante la justicia administrativa, por lo que la tutela se torna improcedente ante el incumplimiento del requisito de subsidiariedad. No obstante, y aun en el caso de proceder al examen de fondo, se considera que la manifestación de los accionantes sobre la presunta vulneración de su derecho a la participación ciudadana, como consecuencia de la anulación de varios apoyos de la iniciativa popular normativa de Pueblorrico, con fundamento en una supuesta causal no prevista en la Ley 1757 de 2015, no está llamada a prosperar, pues la hipótesis de invalidez de firmas que se denominó “renglón no manuscrito por la misma mano”, se aplica cuando la información que contiene el formulario es registrada por dos o más personas, por lo que las normas en cita establecen como causales de anulación de los apoyos ciudadanos: “d) las firmas de la misma mano y e) la firma no manuscrita”.

1. Finalmente, advirtió que, para verificar estas dos causales, la Coordinación del Grupo de Verificación de Firmas realiza el procedimiento de análisis técnico a los registros de cada formulario por parte de expertos grafólogos, quienes determinan la procedencia y la autenticidad de las firmas, tanto en la forma como en su contenido, para así establecer la plena uniprocedencia, originalidad o falsedad de los apoyos de cada una de las propuestas. De ahí que, se considera que el resultado de lo ocurrido no obedece a capricho de la Dirección de Censo Electoral de la RNEC, sino a un concepto técnico en el que se valora el apoyo ciudadano.

## A. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Juzgado Promiscuo de Familia de Jericó (Antioquia)<sup>29</sup>

1. En sentencia del 1° de febrero de 2022, el Juzgado Promiscuo de Familia de Jericó declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que no acredita el requisito de subsidiariedad, como quiera que los accionantes cuentan con el medio de control de nulidad

y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para efectos de discutir la validez del acto administrativo proferido por la RNEC, en el que se dejó en firme el número de apoyos válidos obtenidos para la iniciativa popular normativa de Pueblorrico.

Impugnación presentada por el señor Yamid González Díaz, vocero designado para la iniciativa popular normativa de Pueblorrico<sup>30</sup>

1. En escrito del 4 de febrero de 2022, el vocero designado para la iniciativa popular normativa de Pueblorrico impugnó la sentencia de primera instancia. En esencia, reiteró los argumentos expuestos en el escrito de tutela y añadió que no existe otro mecanismo de defensa eficaz para resolver el problema jurídico planteado ante el juez constitucional, como quiera que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho puede tardar años en ser resuelto, lo que impide la materialización del derecho a la participación ciudadana.

1. Además, justificó la intervención del juez de tutela en el hecho de que, debido a la falta de voluntad política y a los actos censurados mediante el amparo constitucional, los habitantes de Pueblorrico no han podido participar en la construcción de los planes de desarrollo, los cuales generan un impacto en el territorio y en la vida de los ciudadanos, quienes se verán afectados por las decisiones que se adopten en materia de usos del suelo y del patrimonio cultural y ambiental del municipio.

Segunda instancia: Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia<sup>31</sup>

1. En sentencia del 9 de marzo de 2022, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Antioquia confirmó integralmente la decisión de primera instancia, al considerar que la acción de tutela tiene como finalidad cuestionar la validez de una decisión proferida por la RNEC, la cual fue proferida en el marco de un procedimiento administrativo especial regulado por la Ley Estatutaria 1757 de 2015, cuyo escenario natural de discusión es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin que se acredite un motivo que haga necesaria y urgente la intervención del juez constitucional, pues no se constata el riesgo de configuración de un perjuicio irremediable.

#### A. ACTUACIONES ADELANTADAS Y PRUEBAS APORTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

##### Solicitud de coadyuvancia<sup>32</sup>

1. En correo electrónico remitido el 27 de octubre de 2022 a la Corte Constitucional, César Augusto Sánchez y otros residentes del municipio de Pueblorrico<sup>33</sup> presentaron un escrito en el que coadyuvaron los argumentos presentados en la acción de tutela. De manera puntual, argumentaron que (i) el derecho a la participación es fundamental y garantiza a los ciudadanos –en función de sus intereses sociales, generales y colectivos– que puedan intervenir en el escenario público de toma de decisiones; (ii) el municipio se enfrenta al posible arribo de proyectos extractivos a su territorio, por lo que diversas organizaciones sociales de la región se han articulado para participar en las discusiones sobre dicho asuntos, ya que, a su juicio, las consultas populares se han visto limitadas por las sentencias C-095 de 2018 y C-053 de 2019; (iii) ante la imposibilidad de adelantar mecanismos de participación, la comunidad ha alentado una estrategia denominada “participación social efectiva y afectiva”, en aras de expandir estrategias de democracia participativa. Sin embargo, (iv) la creación de la Mesa Plan de Vida Comunitario de Pueblorrico es esencial y necesaria, para poder aportar en el impulso de políticas locales y regionales, ya que los residentes no pudieron participar en la creación del plan de desarrollo 2020-2023 que está ejecutando. Finalmente (iv) insisten en que se ordene a la RNEC tener como debidamente aportados los 191 apoyos invalidados, en el curso de la iniciativa popular normativa.

Auto de pruebas del 10 de octubre de 2022<sup>34</sup>

1. En auto del 10 de octubre de 2022, el magistrado sustanciador decidió oficiar a la RNEC y a la Registraduría Municipal de Pueblorrico para que informaran a la Sala sobre (i) cuáles fueron las actuaciones adelantadas por los interesados y por dichas entidades, en relación con la iniciativa popular normativa denominada “Creación Mesa Plan de Vida Comunitario para fortalecer la Participación Social incorporando conjuntamente propuestas comunitarias en planes de desarrollo, EOT y otros”, con posterioridad a la expedición del acta de verificación de firmas apoyo por apoyo, y la posterior resolución del recurso de contradicción interpuesto por el vocero; y (ii) si, en este caso, la iniciativa popular normativa ya se encuentra archivada. En caso de que esto último hubiese ocurrido, se solicitó la remisión de los actos de certificación de apoyos y de archivo.

Declaración de la Registraduría Nacional del Estado Civil

1. En escrito del 3 de noviembre de 2022, el jefe de la Oficina Jurídica de la RNEC, luego de hacer una breve referencia a los antecedentes que motivaron la interposición de la acción de tutela, procedió a contestar el requerimiento realizado por la Corte, en los siguientes términos:

1. En primer lugar, informó que la RNEC no ha proferido el acto administrativo de certificación de apoyos previsto en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015<sup>36</sup>, como quiera que de acuerdo con el parágrafo de esa misma norma<sup>37</sup>, para que el registrador municipal proceda en dicho sentido, se requiere (i) el informe técnico definitivo de verificación de

firmas o apoyos dictado por la dependencia de Censo Electoral de la RNEC, y (ii) la certificación expedida por el Fondo de Financiación Política del CNE, por medio de la cual se hace constar que la campaña no excedió los topes individuales y generales que se permiten para el financiamiento de un mecanismo de participación. En este orden de ideas, argumentó que, si bien cuentan con el primer documento, esto es, con el acta de verificación de los apoyos, el CNE no ha cumplido con las actuaciones a su cargo.

1. En segundo lugar, explicó que, en el caso de la iniciativa popular normativa, no cabe que la RNEC profiera un acto administrativo de archivo, en la medida en que de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1757 de 2015, éste solo procede cuando se vence el plazo para la recolección de apoyos, sin que se hubiese logrado completar el número de firmas requerido por la ley. En este sentido, informó que, en el asunto bajo análisis de la Corte, se completó el número de apoyos previsto en el ordenamiento para el citado mecanismo de participación, pero lo que ocurrió fue que algunos de esos apoyos fueron invalidados, de acuerdo con lo previsto en la Resolución 6245 de 2015. De ahí que, en este caso, la actuación administrativa especial finaliza con el acto administrativo de certificación previsto en el mencionado artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

1. En tercer lugar, insistió en que dicha entidad cumplió con las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico, por lo que, a su juicio, no se vulneró el derecho fundamental alegado.

#### Declaración del señor Yamid González Díaz

1. En escrito remitido a la Corte el día 11 de noviembre de 2022, el señor Yamid González Díaz, como vocero de la iniciativa popular normativa de Pueblorrico, se pronunció respecto de las afirmaciones realizadas por la RNEC. En particular, señaló que los argumentos expuestos por la entidad demandada demuestran que los habitantes del citado municipio

han actuado de forma diligente para efectos de tramitar la iniciativa, por lo que, a su juicio, la única traba que existe es la decisión de la RNEC de anular apoyos que eran válidos y obtenidos de acuerdo con lo previsto en la ley.

## II. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto 30 de junio de 2022<sup>38</sup>, expedido por la Sala Número Seis de Selección. Cabe aclarar que, en el asunto bajo examen, mediante auto del pasado 18 de octubre de 2022, la Sala de Revisión decidió suspender el proceso por un mes, con la finalidad de recaudar y evaluar las pruebas solicitadas.

### A. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, para el ejercicio de la acción de tutela se deben acreditar unos requisitos que permitan establecer su procedencia. Así las cosas, esta Sala de Revisión de la Corte procederá a verificar si se acreditan (i) la

legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la inmediatez y, por último, (iii) la subsidiariedad.

1. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela directamente o a través de un representante que actúe en su nombre<sup>39</sup>.

1. En este sentido, si bien el titular de los derechos fundamentales es a quien, en principio, le corresponde interponer el amparo, lo cierto es que es posible que un tercero acuda en su representación ante el juez constitucional. En efecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en lo referente al ejercicio de la acción de tutela por parte de una tercera persona, establece que la demanda podrá ser interpuesta por (i) el representante legal de la persona que ha visto vulneradas sus prerrogativas; (ii) por la persona que agencie oficiosamente los derechos del titular; (iii) o por el Defensor del Pueblo o los personeros municipales<sup>40</sup>.

1. En el caso que ocupa la atención de la Sala, se concluye que la acción de tutela interpuesta acredita el requisito de legitimación en la causa por activa, como quiera que quienes acuden al amparo constitucional, esto es, los señores Yamid González Díaz<sup>41</sup>, Leonel Antonio Chica Foronda<sup>42</sup>, María Fernanda Soto<sup>43</sup>, María Eulalia Foronda Soto<sup>44</sup>, Pompilio de Jesús Foronda Soto<sup>45</sup>, Teodosio de Jesús Soto Foronda<sup>46</sup>, Bernardo Albeiro Usma Zapata<sup>47</sup>, Amparo de Jesús Ceballos Zapata<sup>48</sup>, Luz Marina Ceballos Zapata<sup>49</sup>, Fabiola de Jesús Ceballos Zapata<sup>50</sup>, Aleida María Toro Foronda<sup>51</sup>, Ofir Dalida Rodríguez Díaz<sup>52</sup>, Alkineth Arturo Rodríguez Díaz<sup>53</sup>, Oneira María Rodríguez Díaz<sup>54</sup>, Nolasco Antonio Rodríguez Foronda<sup>55</sup>, Jesús Salvador Hernandez<sup>56</sup>, Adriana María Arboleda Velásquez<sup>57</sup>, Dihomer Nolasco Rodríguez Díaz<sup>58</sup>, Isabel Toro Raigoza<sup>59</sup>, Luz Norelia Raigoza Herrera<sup>60</sup> y María Lucelly Tamayo Díaz<sup>61</sup>, actúan directamente en su condición de persona natural e invocan el amparo de su derecho fundamental a la participación ciudadana presuntamente vulnerado por la RNEC, al invalidar unos apoyos suscritos para dar curso a una iniciativa popular

normativa en el municipio de Pueblorrico.

1. En particular, el señor Yamid González Díaz, invoca su condición de vocero designado por la RNEC mediante la Resolución No. 001 del 6 de enero de 2021, para el trámite de la iniciativa popular normativa que se revisa en la presente acción de tutela<sup>62</sup>, mientras que, el resto de los ciudadanos que firman el amparo, ponen de presente su condición de habitantes del municipio, aunado a la circunstancia de que suscribieron, de forma directa y colectiva, el apoyo al mecanismo de participación ciudadana<sup>63</sup>, por lo que, para efectos de acreditar la legitimación en la causa por activa, se concluye que todos los sujetos que hacen uso de este medio de defensa judicial son titulares del derecho presuntamente vulnerado por parte de la entidad demandada.

1. Legitimación en la causa por pasiva. El artículo 86 de la Constitución junto con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. Al mismo tiempo, tales disposiciones prevén la posibilidad de interponer este mecanismo contra las actuaciones u omisiones de particulares, de acuerdo con los casos taxativos y excepcionales previstos desde la norma constitucional y desarrollados en el artículo 42 del citado Decreto. Ahora bien, este tribunal ha sostenido que para satisfacer el requisito de legitimación en la causa por pasiva es necesario acreditar dos exigencias: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y (ii) que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho fundamental se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

1. En el caso bajo examen, la Sala observa que la Registraduría Nacional del Estado Civil es una autoridad pública que hace parte de la organización electoral<sup>64</sup> y que cuenta con autonomía administrativa y presupuestal, cuyas principales funciones son llevar el registro civil, asegurar la identificación de las personas y adelantar la dirección y organización de los procesos electorales y de los mecanismos de participación ciudadana<sup>65</sup>. Por consiguiente, en

primer lugar, se constata que el amparo se promueve frente a un sujeto que es susceptible de ser demandado por vía de tutela, como se infiere de lo previsto en los artículos 86 de la Constitución y 5 del Decreto 2591 de 1991.

1. En segundo lugar, se observa que la responsabilidad que se endilga se vincula directamente con las funciones a cargo de la entidad demandada, lo que en definitiva permite dar por acreditada la legitimidad por pasiva,, pues se advierte que el numeral 11 del artículo 5 del Decreto 1010 de 2000<sup>66</sup> establece que, dentro de las funciones de la RNEC, se encuentra la de dirigir y organizar el proceso electoral y los mecanismos de participación ciudadana, asunto directamente relacionado con el caso bajo examen. En efecto, es a partir de las decisiones adoptadas por dicha autoridad que se promueve el amparo, ya que se considera que anuló 191 apoyos de una iniciativa popular normativa, promovida como mecanismo de participación ciudadana (CP arts. 40 y 103).

1. Inmediatez. Este tribunal ha expuesto que el propósito de la acción de tutela es asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales, como se infiere de lo previsto en el artículo 86 del Texto Superior. Si bien la Constitución y la ley no establecen un término de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales, la jurisprudencia ha señalado que le corresponde al juez de tutela –en cada caso en concreto– verificar si el plazo fue razonable, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa, y el surgimiento de derechos de terceros, la acción de tutela se interpuso oportunamente<sup>67</sup>. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del derecho y aquél en la que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección.

1. Ahora bien, para determinar la razonabilidad del tiempo, en procura de establecer si existe o no una tardanza injustificada e irrazonable, este tribunal ha trazado las siguientes subreglas<sup>68</sup>: (i) que exista un motivo válido para la inactividad del actor; (ii) que el mismo no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión o bienes constitucionalmente protegidos de igual importancia<sup>69</sup>; y (iii) que exista un nexo causal

entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos del interesado. Excepcionalmente, si el fundamento de la acción de tutela surge después de acaecida la actuación vulneradora de los derechos fundamentales, de cualquier forma, (iv) su ejercicio debe realizarse en un plazo no muy alejado de dicha situación<sup>70</sup>.

1. En el asunto bajo examen, se advierte que la última actuación de la entidad demandada ocurrió el día 2 de septiembre de 2021, fecha en la que la Dirección de Censo Electoral de la RNEC dejó en firme el informe técnico de verificación de apoyo por apoyo, a través del cual se invalidaron 191 firmas, al considerar que la mismas están en un “renglón no manuscrito por la misma mano”<sup>71</sup>. De esta manera, si la acción de tutela de la referencia fue interpuesta el día 19 de enero de 2022<sup>72</sup>, se advierte que entre uno y otro momento tan solo transcurrieron cuatro meses y 17 días, plazo que esta Sala considera razonable y proporcional a la finalidad intrínseca del amparo constitucional.

1. Subsidiariedad. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 6° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es (i) improcedente si existe un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico sometido a decisión y no existe el riesgo de que opere un perjuicio irremediable respecto de los derechos alegados. A esta regla general, se adicionan dos hipótesis específicas que se derivan de la articulación de los citados conceptos, conforme a las cuales: (ii) el amparo es procedente de forma definitiva, si no existen medios judiciales de protección que sean idóneos y eficaces para resolver el asunto sometido a consideración del juez; y, por el contrario, es (iii) procedente de manera transitoria, en el caso en que la persona disponga de dichos medios, pero exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable. En este caso, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

1. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el perjuicio irremediable se caracteriza por ser (i) inminente, es decir, que la lesión o afectación al derecho está por ocurrir; (ii) grave, esto es, que el daño del bien jurídico debe ser de una gran intensidad; (iii)

urgente, en tanto que las medidas para conjurar la violación o amenaza del derecho se requieren con rapidez; e (iv) impostergerable, porque se busca el restablecimiento forma inmediata.

Procedencia excepcional de la acción de tutela para examinar la validez de los actos administrativos que son proferidos en el marco del ejercicio de la iniciativa popular normativa

1. En lo referente a las violaciones derivadas del trámite de los mecanismos de participación ciudadana, como ocurre con el ejercicio de la iniciativa popular normativa, resulta imperativo para el juez constitucional determinar cuál es la naturaleza de la actuación que presuntamente transgredió los derechos, con la finalidad de establecer si existe o no un mecanismo de defensa judicial, idóneo y eficaz, para resolver la controversia planteada. En este sentido, es necesario examinar cuáles son las normas especiales que rigen el procedimiento que se encuentra a cargo de las diferentes entidades del Estado, cuando se hace uso de los mecanismos de participación ciudadana regulados en el ordenamiento jurídico, en aras de verificar qué acciones o recursos tienen los ciudadanos para controlar las actuaciones del Estado.

1. Lo anterior no significa que ante la existencia abstracta de un medio de defensa judicial, que permita a un juez de la República valorar la legalidad de las actuaciones de la administración en el desarrollo de los procedimientos dispuestos para materializar los mecanismos de protección, la acción de tutela se torne inmediatamente improcedente, pues es necesario valorar, como se ha insistido, si el mecanismo es idóneo para resolver el problema planteado y si, además, dicho medio es eficaz para conjurar la posible afectación de las garantías fundamentales, atendiendo a las condiciones particulares del caso.

1. En lo que respecta a la generalidad de los actos administrativos, lo que incluye aquellos

que se expiden en desarrollo del proceso de activación de un mecanismo de participación ciudadana, esta corporación inicialmente sostuvo que la acción de tutela era un mecanismo excepcional de defensa judicial, cuando la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales se materializaba en un acto administrativo definitivo<sup>73</sup>, en tanto que su control, en principio, es propio de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando se activan los medios de impugnación judicial previstos en el CPACA, por lo que, para efectos del amparo constitucional, lo indispensable era verificar su idoneidad y eficacia. Sin embargo, en tratándose de actos administrativos de trámite, en la medida en que solo excepcionalmente pueden ser demandados a través del medio de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>74</sup>, se consideró que, por el contrario, la tutela adquiriría la condición de mecanismo principal y directo de defensa judicial, a fin de contrastar si se presentó o no la transgresión de las prerrogativas fundamentales<sup>75</sup>.

1. Esta postura jurisprudencial sufrió variaciones al introducirse en la jurisprudencia una nueva subregla sobre la excepcionalidad en la procedencia de la acción de tutela, en lo respecta a los actos de trámite, con fundamento en los distintos efectos que pueden predicarse de esta modalidad de acto. En este sentido, se dispuso que solo procede la acción de tutela para verificar la vulneración de los derechos fundamentales que se produzcan por actos de trámite que tengan la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de una actuación administrativa<sup>76</sup>, siempre que se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable<sup>77</sup>.

1. Finalmente, en año 2018, la Sala Plena de la Corte sistematizó las subreglas jurisprudenciales relativas a la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de los actos administrativos de trámite, en los siguientes términos: “(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”<sup>78</sup>.

1. Ahora bien, en esta materia también es indispensable considerar que, con la introducción al ordenamiento jurídico del CPACA, se amplió la posibilidad de solicitar la adopción de medidas cautelares en los procesos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a la vez que se previó la reducción en la duración de los tiempos de los procesos. De esta manera, el análisis de procedencia de la acción de tutela implica tener en cuenta estas nuevas herramientas<sup>79</sup>.

1. De conformidad con lo anterior, y en lo que respecta a las medidas cautelares, este tribunal se pronunció en la sentencia C-284 de 2014<sup>80</sup>, en la que concluyó que existen diferencias en la eficacia que tiene esta figura frente a la protección inmediata que otorga la acción de tutela, en la medida en que el procedimiento para que el juez decrete una cautela es más largo, en relación con los 10 días establecidos para la definición del amparo constitucional. Así las cosas, según los artículos 233<sup>81</sup> y 236<sup>82</sup> del CPACA, se advierte que se puede solicitar que se decrete una medida cautelar desde la presentación de la demanda y en cualquier etapa del proceso, petición que debe ser trasladada al demandado, quien deberá pronunciarse en un término de cinco días. Una vez vencido el plazo anterior, el juez deberá decidir sobre su decreto en 10 días, decisión susceptible de recursos de apelación o súplica, según sea el caso, los cuales se conceden en efecto devolutivo y deben ser resueltos en un tiempo máximo de 20 días.

1. Por lo demás, en la sentencia SU-691 de 2017, la Corte argumentó que estas nuevas herramientas permiten materializar la protección de los derechos de forma igual, o incluso superior a la acción de tutela, en los juicios de carácter administrativo. Sin embargo, advirtió que ello no significa la improcedencia automática y absoluta del amparo constitucional, ya que los jueces tienen la obligación de realizar, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, un juicio de idoneidad en abstracto y otro de eficacia en concreto y, por ello, están obligados a considerar: “(i) el contenido de la pretensión y (ii) las condiciones de los sujetos involucrados”.

1. En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, el artículo 40 de la Constitución prevé que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” y, en esa medida, para hacer efectiva dicha prerrogativa puede, entre otras cosas, “tener iniciativa en las corporaciones públicas”.

1. Al respecto, el Legislador estatutario profirió la Ley 134 de 1994<sup>83</sup>, norma en la que se reguló por primera vez los mecanismos de participación ciudadana y, entre ellos, la iniciativa popular normativa. Esta se define como “(...) el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar (...) proyectos de ordenanza ante las asambleas departamentales o de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales (...), para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente”<sup>84</sup>.

1. El trámite administrativo de la iniciativa popular normativa es especial y comparte etapas con los demás mecanismos de participación ciudadana. En efecto, se trata de un procedimiento que, en la actualidad, se encuentra previsto en el Capítulo I del Título II de la Ley 1757 de 2015<sup>85</sup>, régimen normativo expedido por el Legislador estatutario con la finalidad de actualizar las disposiciones en materia de promoción y protección de la participación democrática. A continuación, se realizará una breve descripción del citado procedimiento.

1. Este mecanismo de participación inicia con la inscripción de la iniciativa<sup>86</sup> y del vocero o comité promotor<sup>87</sup>, el cual deberá ser reconocido por la RNEC a través de un acto administrativo de trámite<sup>88</sup>. Posteriormente, la citada entidad diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor<sup>89</sup>, para que éste, en el plazo de seis meses prorrogable por tres meses más, siempre que medie fuerza mayor o caso fortuito<sup>90</sup>, complete el número de apoyos requeridos que, de acuerdo con el literal c) del artículo 9 de la citada Ley estatutaria, para efectos de adelantar una iniciativa popular normativa de competencia de las entidades territoriales, como ocurre en el

caso de Pueblorrico, corresponde a un número de ciudadanos igual o superior al 10% del censo electoral vigente<sup>91</sup>. En ese sentido, el literal c) del artículo 8 de dicha norma dispone que “[s]i la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar”, por lo que el trámite contempla un mecanismo de ajuste razonable para que las personas a quienes se les dificulte otorgar su apoyo de forma regular, puedan ejercer su derecho de participación sin que se impongan barreras para el acceso.

1. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor deberá presentar ante la RNEC los formularios de registro debidamente diligenciados, entidad que, luego de recibir los estados contables de la campaña, procederá con la verificación de las firmas ciudadanas<sup>92</sup>. Si llegara a vencerse el plazo previsto sin que se haya logrado completar el número de apoyos, lo procedente será la emisión de un acto administrativo de archivo por parte de la entidad<sup>93</sup>.

1. Una vez los formularios sean entregados a la RNEC por parte del promotor, dicha entidad cuenta con un plazo máximo de 45 días calendario para verificar los apoyos<sup>94</sup>. Sobre este particular, el artículo 13 de la Ley 1757 de 2015<sup>95</sup>, estableció que serán causales de anulación de los apoyos ciudadanos las siguientes:

“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. En línea con lo anterior, el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 prevé que le corresponde al CNE expedir el acto administrativo general, a través del cual se establezca el procedimiento a seguir para la verificación de los apoyos. En desarrollo de dicha facultad, la citada entidad profirió la Resolución No. 6245 del 22 de diciembre de 2015, acto administrativo de carácter general que señaló el proceso de verificación de la autenticidad de los apoyos a una propuesta de mecanismo de participación ciudadana.

1. Sobre el particular, en el artículo 3 dispuso que le compete a la Dirección de Censo Electoral de la RNEC, una vez recibidos los formularios de apoyos: (i) radicar y anotar en el registro de mecanismos de participación ciudadana, la presentación de los apoyos ciudadanos; (ii) contabilizar y verificar los folios aportados; (iii) verificar que el encabezado de las hojas o folios corresponda con la respectiva iniciativa, excluyendo aquellos que no concuerden o que hayan sido tachados o enmendados; (iv) verificar que las hojas o folios no correspondan a reproducciones fotostáticas, mecánicas o de cualquier otro tipo; (v) contabilizar el número de firmas presentadas; (vi) verificar que el ciudadano se encuentre inscrito en el censo electoral respectivo; (vii) establecer que el número de la cédula de ciudadanía y el nombre consignado en cada apoyo tengan correspondencia entre sí y; (viii) anular los apoyos cuando se incumplan tanto las condiciones previstas en este artículo como en el artículo 13 de la Ley 1757 de 2015, previamente citado.

1. Posteriormente, corresponderá a la misma Dirección de Censo Electoral de la RNEC expedir el informe técnico, apoyo por apoyo, en el que se explique las razones de validez o de exclusión de las firmas radicadas<sup>96</sup>, documento del cual se deberá correr traslado a los promotores del mecanismo y que deberá ser publicado en la página Web de la entidad<sup>97</sup>, para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, lo controviertan explicando los

fundamentos técnicos que avalan la validez de los apoyos anulados<sup>98</sup>.

1. Finalmente, y en caso de existir contradicción, la entidad contará con un término de 10 días calendario para expedir el informe técnico definitivo, el cual deberá ser comunicado al registrador competente, a fin de que dé cumplimiento al artículo 15 de la Ley 1757 de 2015<sup>99</sup>, que regula la certificación en la observancia de los requisitos constitucionales y legales que autorizan activar el mecanismo de participación democrática. La norma en cita dispone que:

“Artículo 15. Certificación. Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.”

1. Como se advierte de la norma transcrita, luego de haber adelantado el procedimiento ante la organización electoral, le corresponde al respectivo registrador certificar el número total de apoyos aportados y, dentro de estos, indicar las cifras correspondientes de los que fueron considerados válidos y de aquellos que se anularon, con la finalidad de exteriorizar si se acreditaron los requisitos constitucionales y legales exigidos para adelantar la propuesta de iniciativa popular normativa. En caso de que no se hayan acreditado los apoyos, pero aun exista plazo para su recolección, podrá continuarse con el proceso.

1. Respecto del trámite de verificación de apoyos ciudadanos, reglamentado en la Resolución 6245 de 2015, se pronunció la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 26 de abril de 2018<sup>100</sup>. En dicha providencia, el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo consideró que el trámite especial previsto en la citada regulación no puede ser valorado desde las reglas generales dispuestas en el CPACA para el procedimiento administrativo general, sino que el mismo corresponde a la expresión de las competencias que otorgó el Legislador estatutario al CNE, para expedir una regulación que le permitiera a la RNEC verificar el actuar desarrollado por el promotor y el comité promotor, en lo que respecta a la recolección de los apoyos. En este orden de ideas, corresponderá a la RNEC adelantar varios pasos para expedir un informe técnico que constituye uno de los soportes para la expedición de la certificación prevista en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

1. Ahora bien, es importante resaltar que el citado informe de verificación apoyo por apoyo no produce efectos por sí mismo, ya que en él tan solo se materializa el análisis técnico que realiza la Dirección de Censo Electoral de la RNEC sobre los apoyos, por lo que, a juicio de esta sala, no constituye un acto administrativo en los términos de la ley y de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>101</sup>, como quiera que si bien es una declaración de la administración y es expedido en el marco de ejercicio de una función administrativa, no se encamina a producir efectos “por sí mismo y de manera directa” sobre el asunto y tampoco crea, modifica o extingue una situación jurídica general o particular. Lo anterior se ratifica, en la medida en que, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 14 y 15 de la Ley

1757 de 2015, se deriva que el acto que tiene la potencialidad de producir efectos en el trámite del mecanismo de participación ciudadana es el de certificación, pues en él la administración no solo debe informar sobre el número total de apoyo recibidos, sino que tiene la obligación de indicar al promotor el número total de firmas que estarían afectadas por nulidad, al incumplir las condiciones previstas en la norma para su autenticidad.

2. Frente a las actuaciones materializadas en informes técnicos que no siempre constituyen actos administrativos, se pronunció esta Corte en la sentencia T-418 de 2021, providencia en la que concluyó que existen algunas actuaciones de la administración que, como ocurre en el presente caso, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas personales o generales y que, por lo mismo, no pasan de ser insumos necesarios para el desarrollo de un trámite administrativo<sup>102</sup>.

1. En este sentido, en cuanto a los requisitos para la expedición del certificado de apoyos, el parágrafo del artículo 15 de la Ley 1757 de 2015 prevé que, para que la RNEC pueda emitir la citada certificación, deberá contar con los siguientes insumos: (i) el informe técnico final de verificación, apoyo por apoyo, remitido por la Dirección de Censo Electoral, luego de adelantar el procedimiento dispuesto en la Resolución No. 6245 de 2015; y (ii) el certificado expedido por el Fondo de Financiación Política del CNE, por medio de la cual se hace constar que la campaña no excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos.

1. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 134 de 1994, luego de expedido el acto administrativo de certificación de apoyos, corresponde a la RNEC conservar los formularios por 20 días, término durante el cual los promotores pueden interponer las correspondientes acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es la de cuestionar la anulación de las firmas, cuando no se hubiere obtenido el apoyo suficiente. En ese sentido, el artículo 17 de la Ley 1757 de 2015 agregó que la conservación de dichos formularios deberá realizarse de forma digital<sup>103</sup>. Textualmente, la disposición en mención establece que:

“Artículo 25. Destrucción de los formularios. Una vez que la registraduría correspondiente haya expedido el certificado a que se refiere el artículo anterior, conservará los formularios por veinte (20) días. Durante ese término, los promotores podrán interponer ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las acciones a que haya lugar cuando, por la anulación de firmas, no se hubiere obtenido el apoyo requerido.

Cuando se haya interpuesto alguna acción contra la decisión de la registraduría, los formularios deberán conservarse mientras ésta se resuelve.

Parágrafo. Vencido el término o resueltas las acciones, los materiales quedarán a disposición del fondo rotatorio de la registraduría”. (Énfasis por fuera del texto original).

1. Respecto de las reglas anteriores, la Sala Plena de esta corporación en la sentencia C-150 de 2015, providencia en la que se realizó el estudio de constitucionalidad previo de la Ley estatutaria 1757 de dicho año, consideró ajustado a la Constitución el artículo 17 de la ley en mención, con fundamento en que “prevé que[,] una vez se ha surtido el proceso de verificación de los apoyos y ha sido expedida la certificación por parte del Registrador, es obligación de la Registraduría conservar los formularios en archivos digitales. En cualquier caso, en atención a la posibilidad de iniciar acciones ante la jurisdicción administrativa cuando como consecuencia de la anulación de firmas no se consiga el apoyo requerido (Ley 134/94 art. 25), es deber de la Registraduría conservar físicamente los documentos por un término de veinte (20) contados a partir del día siguiente a la expedición del certificado del registrador respecto de los apoyos recolectados. Esta disposición no se opone a la Constitución. Se ajusta a la actual existencia de sistemas tecnológicos que no afectan la validez del documento y que permiten asegurar su disponibilidad para todos los efectos legales”<sup>104</sup>.

1. Sin embargo, no se trata de una condición única y que sea igual en todos los casos, pues lo cierto es que el acto de certificación tiene una naturaleza ambivalente, como quiera que de acuerdo con lo previsto en los artículos 25 de la Ley 134 de 1994 y 15 de la Ley 1757 de 2015, es posible que dicho acto tenga un objeto distinto dependiendo de la verificación de los apoyos y de los topes permitidos para su financiación. Así, (i) en caso de cumplirse con todos los requisitos previstos en la Constitución y la ley, la certificación se limitará a dar curso al mecanismo de participación, por lo que, siguiendo lo señalado en la sentencia SU-077 de 2018, se tratará de un acto administrativo de trámite, en la medida en que se reduce a contener una decisión necesaria para permitir la formación de un acto definitivo; mientras que, por el contrario, (ii) cuando en la certificación se declara la falta de cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales, tal determinación tiene la capacidad de dar por finalizado el trámite del respectivo mecanismo de participación y, en este sentido, se trata de un acto administrativo definitivo, el cual puede ser controlado mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento (CPACA, art. 138) ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

1. Así las cosas, y siguiendo lo señalado con anterioridad en esta sentencia, es claro que la acción de tutela no es, por regla general, el mecanismo judicial dispuesto para controlar la legalidad de las actuaciones de la administración que tienen la potencialidad de producir efectos, así como de los actos administrativos de carácter definitivo, como ocurre con el acto de certificación en el que se declara la falta de cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales en el trámite de una iniciativa popular normativa, como quiera que, para el efecto, es posible acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA. En todo caso, y en armonía con lo expuesto, dada la naturaleza subsidiaria del amparo constitucional, tan solo en el evento de acreditarse la falta de eficacia del medio consagrado ante el contencioso o la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es posible acudir a la tutela para efectos de verificar la posible transgresión de los derechos fundamentales invocados.

Caso concreto. Improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad

1. Con base en las consideraciones previamente expuestas, esta Sala de Revisión considera que la acción de tutela propuesta por los señores Yamid González Díaz, Leonel Antonio Chica Foronda, María Fernanda Soto, María Eulalia Foronda Soto, Pompilio de Jesús Foronda Soto, Teodosio de Jesús Soto Foronda, Bernardo Albeiro Usma Zapata, Amparo de Jesús Ceballos Zapata, Luz Marina Ceballos Zapata, Fabiola de Jesús Ceballos Zapata, Aleida María Toro Foronda, Ofir Dalida Rodríguez Díaz, Alkineth Arturo Rodríguez Díaz, Oneira María Rodríguez Díaz, Nolasco Antonio Rodríguez Foronda, Jesús Salvador Hernandez, Adriana María Arboleda Velásquez, Dihomer Nolasco Rodríguez Díaz, Isabel Toro Raigoza, Luz Norelia Raigoza Herrera y María Lucelly Tamayo Díaz no acredita el requisito de subsidiariedad, en la medida en que los demandantes cuentan con otro mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (CPACA, art. 138), para obtener la satisfacción de sus pretensiones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

1. En efecto, conforme se advirtió en el acápite de antecedentes, en el caso sometido a consideración de esta Sala, los accionantes cuestionan que en el proceso de verificación de los apoyos que adelantó la RNEC, en el marco del procedimiento administrativo especial dispuesto para tramitar una iniciativa popular normativa en el municipio de Pueblorrico (Ley 134 de 1994 y 1755 de 2015); dicha entidad vulneró su derecho a la participación ciudadana, como quiera que invalidó 191 apoyos, con fundamento en la causal “renglón no manuscrito por la misma mano”, la que, a su juicio, no se encuentra prevista en el artículo 13 de la Ley 1755 de 2015.

1. De acuerdo con las subreglas jurisprudenciales y normativas reseñadas con anterioridad, la acción de tutela no es, por regla general, el mecanismo judicial dispuesto para discutir la legalidad de los actos administrativos, en particular, cuando se profieren en el marco de un

procedimiento administrativo de carácter especial previsto así en el ordenamiento jurídico, tal y como ocurre con las reglas dispuestas en las Leyes 134 de 1994 y 1755 de 2015. Sin ir más lejos, y en lo que atañe a la materia objeto de controversia, según se explicó con anterioridad, el trámite administrativo de una iniciativa popular normativa de carácter territorial tiene las siguientes etapas: (i) la primera, relacionada con el proceso de inscripción y registro ante la RNEC; (ii) la segunda, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir los apoyos requeridos; (iii) la tercera, concerniente a la verificación que se hace por la RNEC del proceso ciudadano; y (iv) la cuarta, que comprende el trámite de la iniciativa popular normativa ante la respectiva corporación (concejo municipal o asamblea departamental).

1. En este sentido, la conducta vulneradora alegada por los accionantes se encuentra dispuesta en el marco de la tercera etapa, es decir, en el proceso de verificación de los apoyos que realiza la RNEC y que culmina con la expedición del acto administrativo denominado “acto de certificación” o “certificación” a cargo del correspondiente registrador, y cuya validez, respecto de la anulación de apoyos, sin importar la causal que se invoque, debe ser contralada, en principio, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según lo dispone el artículo 25 de la Ley 134 de 1994 y fue ratificado por esta corporación en la sentencia C-150 de 2015. Precisamente, en el aparte pertinente, la norma en cita dispone que: “Durante ese término [esto es, en el plazo previsto para la preservación de los formularios una vez proferida la certificación], los promotores podrán interponer ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las acciones a que haya lugar cuando, por la anulación de firmas, no se hubiere obtenido el apoyo requerido.” (Énfasis por fuera del texto original).

1. Del análisis de lo ocurrido en el proceso administrativo que dio origen a esta acción de tutela, se tiene que, de conformidad con lo expuesto por la RNEC en el escrito de contestación al auto de pruebas proferido por esta corporación, la tercera etapa no ha culminado, en la medida en que no ha sido proferido el acto de certificación en los términos previstos en el artículo 15 de la Ley 1457 de 2015. En este sentido, si bien los demandantes cuestionan el trámite de verificación de los apoyos que se materializó en el informe técnico

definitivo del 2 de septiembre de 2021, lo cierto es que, de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia (ver supra párrafos 72, 73 y 74), dicho informe no constituye un acto administrativo, porque no tiene la potencialidad de producir efectos por sí mismo, por lo que, en este orden de ideas, el mismo no puede constituir por sí solo una conducta vulneradora de las garantías fundamentales. Incluso, dentro de este escenario, en la medida en que no existe un pronunciamiento definitivo sobre la materia, cabe recordar que la administración cuenta con una facultad de autotutela que puede activar hasta el final del procedimiento administrativo, circunstancia que le permitiría reevaluar lo considerado en el informe técnico y llegar a una aproximación distinta a la materia en el acto de certificación, sin que exista la necesidad de control judicial.

1. En este orden de ideas, y aunque desde ya se advierte la improcedencia de esta acción de tutela, por cuanto se cuestiona un acto que no tiene la capacidad de producir efectos jurídicos, la Sala considera oportuno realizar un análisis prima facie de la eficacia de los mecanismos judiciales dispuestos para controlar el acto de certificación, previsto en el artículo 15 de la Ley 1457 de 2015. Lo anterior, como quiera que, si bien la RNEC no ha podido expedir el citado acto administrativo, por la omisión del CNE de remitir la certificación a cargo del Fondo de Financiación Política, relacionada con el análisis sobre si la campaña excedió o no los toques individuales y generales de financiamiento permitidos, lo cierto es que dicha actuación de la administración, como se ha dicho, es la que tiene la potencialidad de provocar consecuencias en derecho.

1. Al respecto, lo primero que advierte la Sala es que el acto de certificación, con el cual se termina la tercera etapa del procedimiento administrativo en comento, es esencial para efectos de que los demandantes cuestionen o no la validez de la actuación desplegada, como quiera que, de concluirse que no se cumplieron con los requisitos constitucionales y legales de la iniciativa popular normativa, esa determinación pondría fin al citado mecanismo de participación, y por tratarse de un acto administrativo definitivo, su enjuiciamiento, por regla general, se debería llevar a cabo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Ley 134 de 1994, art. 25), a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del

derecho (CPACA, art. 138). En este contexto, es importante resaltar que, en el caso particular y de conformidad con lo explicado en esta providencia, el acto administrativo de certificación tiene la capacidad de dar por finalizado el trámite de la iniciativa popular normativa, por lo que si bien existen otras etapas en el marco del trámite de los mecanismos de participación ciudadana, no es necesario esperar a que se expidan otros actos para efectos de acudir ante el juez de lo contencioso a controlar la validez del procedimiento.

1. En este orden de ideas, esta Sala concluye que, en la medida en que la certificación es el acto administrativo que tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos que afecten los derechos fundamentales y éste todavía no se ha proferido por parte de la administración, es claro que, en este momento, los accionantes no solo tienen un mecanismo idóneo para cuestionar la legalidad del trámite de verificación de los apoyos, sino que, además, cuentan con la totalidad del término dispuesto para proceder en dicho sentido, pues no ha comenzado a correr el plazo de los 20 días siguientes a la notificación y publicación de la certificación, conforme se dispone en el artículo 15 de la Ley 1755 de 2015.

1. Por lo demás, en principio, no se advierten razones para descartar la eficacia de dicho medio en el caso concreto (y adelantar la finalización de un proceso administrativo que aún no ha concluido) o para considerar que se presenta el fenómeno del perjuicio irremediable (sobre todo cuando no existe todavía un acto administrativo que sea susceptible de control). Lo anterior, por las siguientes razones:

(i) El problema jurídico planteado por los accionantes, concerniente a la aplicación de una causal que no se está aparentemente prevista en el ordenamiento jurídico para invalidar 191 apoyos, corresponde a un debate validez cuyo escenario adecuado de discusión es, en principio, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en los términos del artículo 138 del CPACA, siempre que dicha consideración se plasme, en los mismos términos, en el acto de certificación, pues no puede negarse la facultad de autotutela con la que cuenta la administración. Es ahí, en ese escenario, en que el que incluso podría valorarse una

eficacia excepcional y extraordinaria de la tutela, de llegarse a consolidar una respuesta negativa y de advertirse efectivamente que, en las condiciones particulares, el medio ordinario no resultase idóneo o eficaz, o que, dado el caso, sea necesario precaver un perjuicio irremediable.

(ii) Por lo demás, nótese que el propósito esencial de la iniciativa popular normativa adelantada por los accionantes era crear “la Mesa Plan de Vida Comunitario para fortalecer la participación social, incorporando e implementando conjuntamente propuestas comunitarias en planes de desarrollo, EOT y otros”, con la intención de participar en la construcción e implementación del plan de desarrollo 2020-2023. En la actualidad, ese plan ya está siendo implementado por parte de la actual administración de Pueblorrico<sup>106</sup>, la cual precisamente culmina su periodo en el año 2023. Esto implica que, ante esta realidad, no es posible acreditar los elementos de urgencia e inmediatez que avalan la existencia de un perjuicio irremediable, pues dado el tiempo ya transcurrido, no existe ninguna circunstancia de carácter apremiante que justifique excluir a los accionantes del deber de esperar el resultado final de la administración y de adelantar, si es del caso, el juicio de validez que proponen en los tiempos que demanda la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la convicción de que, en caso de que su pretensión resulte favorable, tendrán la oportunidad de adelantar la iniciativa popular normativa para impactar en el proceso de formulación del próximo plan de desarrollo.

(iii) Por último, aunque los accionantes y los coadyuvantes mencionaron que la región en la que viven se enfrenta al “posible” arribo de proyectos extractores y que, en ese orden de ideas, la comunidad quiere articularse para el efecto, no aportaron ninguna prueba que permita advertir la urgencia de tramitar la iniciativa popular normativa y, por ende, la imposibilidad de acudir al mecanismo judicial dispuesto para solventar la controversia que se propone. Incluso la alegación propuesta emana de una consideración casual o aleatoria, alejada del elemento de certeza que supone la configuración de un perjuicio irremediable.

1. En síntesis, en el asunto bajo examen, la Corte concluye que la acción de tutela es improcedente por no acreditar el requisito de subsidiariedad, por un lado, (i) porque el informe técnico de verificación apoyo por apoyo no es una actuación de la administración que, por sí sola, tenga la potencialidad de producir efectos jurídicos y, por ende, de vulnerar los derechos fundamentales; y, por la otra, (ii) porque debido a que todavía no ha sido proferido el acto administrativo de certificación, los accionantes cuentan con la posibilidad de interponer, cuando ello ocurra y si es del caso, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de tal acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos del artículo 25 de la Ley 134 de 1994, proceso en el que se podrá cuestionar -dado el caso- cualquier irregularidad o arbitrariedad que se haya podido presentar en la aplicación de las disposiciones que regulan este procedimiento especial. Por lo demás, prima facie, no se advierte que ese mecanismo judicial sea ineficaz para resolver el asunto, o que exista a su alrededor circunstancias que justifiquen un perjuicio irremediable.

1. Por último y en atención a que se verificó que el procedimiento administrativo especial de iniciativa popular normativa no ha culminado su trámite, porque el Fondo de Financiación Política del CNE no ha remitido a la RNEC la certificación por medio de la cual se pronuncia sobre si la campaña excedió o no los topes individuales y generales de financiamiento permitidos, esta Sala de Revisión conminará al CNE para que proceda con el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, en particular, con la relativa al deber de expedir la certificación por medio de la cual hace constar si la campaña de la iniciativa popular normativa adelantada por los residentes del municipio de Pueblorrico (Antioquia), objeto de la presente acción de tutela, cumplió o no con los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por dicha entidad. Lo anterior, en observancia de lo dispuesto en el artículo 12 y en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

#### A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. A este Sala de Revisión le correspondió decidir si la acción de tutela presentada por los señores Yamid González Díaz y otros en contra de la RNEC acreditó con los requisitos de procedencia y, solo en el evento en que ello se advierta en el asunto bajo examen, entrar a examinar si las actuaciones llevadas a cabo por dicha autoridad, en el marco de un mecanismo de participación ciudadana de iniciativa popular normativa de carácter territorial, se ciñeron a las reglas dispuestas en la Ley 1755 de 2015 o si en cambio vulneraron el derecho fundamental a la participación ciudadana

1. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia, la Sala concluyó lo siguiente:

i. La acción de tutela no es, por regla general, el mecanismo judicial dispuesto para resolver las controversias que se derivan del procedimiento administrativo especial para tramitar los mecanismos de participación ciudadana, incluida la iniciativa popular normativa, en particular, cuando existen actos administrativos susceptibles de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pendientes de ser dictados por la administración, como ocurre, con la certificación de los requisitos constitucionales y legales dispuesta en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

i. Excepcionalmente, la acción de tutela puede ser procedente, de forma definitiva, para resolver controversias relativas al procedimiento administrativo especial dispuesto en la Ley 1757 de 2015, cuando el mecanismo judicial de defensa dispuesto en el ordenamiento jurídico (i) no es idóneo para resolver el problema jurídico; o (ii) cuando no es eficaz para hacer cesar la vulneración de los derechos. Asimismo, el amparo podrá ser procedente, de manera transitoria, cuando el juez constitucional verifique el riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, caso en el que se podrán adoptar órdenes temporales, mientras que el afectado acude ante el juez natural del asunto para definir la controversia.

i. La iniciativa popular normativa de carácter territorial se define en la ley como un mecanismo de participación ciudadana, cuyo trámite se rige por un procedimiento especial dispuesto en la Ley 1757 de 2015, el cual tiene varias etapas, a saber: (i) la primera, relacionada con el proceso de inscripción y registro ante la RNEC; (ii) la segunda, relativa a las gestiones para conseguir los apoyos requeridos; (iii) la tercera, concerniente a la verificación que se hace por la RNEC del proceso ciudadano; y (iv) la cuarta, que comprende el trámite de la iniciativa popular normativa ante la respectiva corporación (concejo municipal o asamblea departamental).

1. En el asunto bajo examen, la Corte concluyó que la acción de tutela es improcedente por no acreditar el requisito de subsidiariedad, como quiera que no ha sido expedido por la administración el acto que tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos, motivo por el que los accionantes cuentan con la posibilidad de interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos del artículo 25 de la Ley 134 de 1994, en contra del acto administrativo de certificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales que deberá ser dictado por la RNEC, proceso en el que, en principio, se podrá cuestionar cualquier arbitrariedad que se haya podido presentar en la aplicación de las disposiciones que regulan este procedimiento especial.

### III. DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el curso del presente proceso.

Segundo.- Por las razones expuestas en esta providencia, CONFIRMAR la sentencia dictada el día 9 de marzo de 2022 por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia que, a su vez, confirmó la sentencia del 1 de febrero de 2022 dictada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Jericó (Antioquia), mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por los señores Yamid González Díaz, Leonel Antonio Chica Foronda, María Fernanda Soto, María Eulalia Foronda Soto, Pompilio de Jesús Foronda Soto, Teodosio de Jesús Soto Foronda, Bernardo Albeiro Usma Zapata, Amparo de Jesús Ceballos Zapata, Luz Marina Ceballos Zapata, Fabiola de Jesús Ceballos Zapata, Aleida María Toro Foronda, Ofir Dalida Rodríguez Díaz, Alkineth Arturo Rodríguez Díaz, Oneira María Rodríguez Díaz, Nolasco Antonio Rodríguez Foronda, Jesús Salvador Hernandez, Adriana María Arboleda Velásquez, Dihomer Nolasco Rodríguez Díaz, Isabel Toro Raigoza, Luz Norelia Raigoza Herrera y María Lucelly Tamayo Díaz, en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tercero.- CONMINAR al Consejo Nacional Electoral para que, en un término no mayor a treinta (30) días calendario a partir de la notificación de esta providencia, proceda con el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, en particular, con la relativa al deber de expedir la certificación por medio de la cual hace constar si la campaña de la iniciativa popular normativa adelantada por los residentes del municipio de Pueblorrico (Antioquia), objeto de la presente acción de tutela, cumplió o no con los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por dicha entidad. Lo anterior, en observancia de lo dispuesto en el artículo 12 y en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 1757 de 2015.

Cuarto.- Por la Secretaría General de la Corte Constitucional LIBRAR las comunicaciones, así como DISPONER las notificaciones a las partes, a través del Juzgado Promiscuo de Familia de

Jerico (Antioquia), previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA T-104/23

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE O PREPARATORIOS-  
Procedencia excepcional (Salvamento de voto)

(...), debió concluirse que la tutela resultaba procedente, y posteriormente decidir de acuerdo con el análisis de fondo según el defecto alegado.

Referencia: Expediente T-8.741.648

Solicitud de tutela interpuesta por los señores Yamid González Díaz y otros, contra de la

Registraduría Nacional del Estado Civil.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Sala, me aparto de esta providencia en cuanto confirma la improcedencia de la tutela por considerar que no cumple el requisito de subsidiariedad, señalando que hay recursos que podrán instaurarse en un futuro contra el acto administrativo definitivo de certificación de firmas -que al momento de presentarse la solicitud de tutela no se había expedido-.

La sentencia desarrolla ampliamente la diferenciación entre actos administrativos previos o de trámite y actos definitivos, de cara a estudiar la naturaleza del acto de certificación de que trata el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015. No obstante, en lugar de emplear tan relevante diferenciación para afirmar el carácter de 'acto administrativo previo' que ostenta el 'Informe técnico - Procedimiento de verificación de firmas, apoyo por apoyo' 107, que se cuestiona en el caso concreto, la sentencia la emplea para analizar el acto de certificación, en tanto acto administrativo definitivo. En concordancia con el escrito y las pretensiones de la tutela, así como con el estado en el que se encontraba el proceso de certificación de firmas, el objeto de análisis debió ser el mencionado acto administrativo de trámite y no el acto de certificación, que ni había sido demandado ni había sido expedido.

Correspondía por tanto, seguidamente, analizar la procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos de trámite, a la luz de las subreglas fijadas en la sentencia SU-077 de 2018 que exigen: (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.

En el caso en concreto, el examen de dichas causales específicas de procedencia habría evidenciado que se cumplían. En efecto, se trata de una actuación administrativa que (i) no ha concluido, además, que (ii) define una situación especial y sustancial que se proyecta con claridad en la decisión final, puesto que se trata de la validez de un número de firmas para cumplir con el literal c) del artículo 9 de la Ley 1757 de 2015. Por último, (iii) se trata justamente de una presunta vulneración o amenaza de derechos fundamentales -el debido proceso y la participación-.

Encontrándose satisfechas dichas condiciones se debía concluir que la tutela era procedente. Por el contrario, la sentencia analiza la procedencia a la luz de los parámetros genéricos y concluye que incumple el requisito de subsidiariedad teniendo en cuenta los recursos ordinarios que podrán instaurarse -en un futuro- contra el acto administrativo definitivo de certificación aún inexistente. Esta conclusión se torna aún más grave si se tiene en cuenta que la tutela se formuló contra un acto administrativo de trámite y que en tales casos la subsidiariedad siempre está en principio satisfecha puesto que, por definición, estos actos no admiten recursos. Adicionalmente porque la subsidiariedad se predica respecto de la existencia de mecanismos judiciales y no del agotamiento de la vía gubernativa, la cual no es necesaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 2591 de 1991.

Ahora bien, en relación con el estudio de fondo, el reproche de los accionantes era contundente: según afirmaron, la RNEC en su informe habría descartado firmas con base en una causal de anulación no contemplada en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, con el agravante de que dichas causales tienen reserva de ley estatutaria.

Al respecto dice la sentencia: “No obstante, y aun en el caso de proceder al examen de fondo, se considera que la manifestación de los accionantes sobre la presunta vulneración de su derecho a la participación ciudadana, como consecuencia de la anulación de varios apoyos de la iniciativa popular normativa de Pueblorrico, con fundamento en una supuesta causal no prevista en la Ley 1757 de 2015, no está llamada a prosperar, pues la hipótesis de invalidez

de firmas que se denominó “renglón no manuscrito por la misma mano”, se aplica cuando la información que contiene el formulario es registrada por dos o más personas, por lo que las normas en cita establecen como causales de anulación de los apoyos ciudadanos: “d) las firmas de la misma mano y e) la firma no manuscrita”.

Además de anticipar indebidamente una conclusión de fondo, considero que se trata de una conclusión desacertada. En efecto, las dos causales legales de anulación contenidas en la Ley 1757 de 2015 que cita la sentencia (d y e) no podrían en principio asimilarse a la causal en la que la Registraduría fundó la anulación, pues mientras la ley se refiere a que la firma debe ser hecha con la misma mano y manuscrita, la causal aludida por la Registraduría se refiere a que el renglón del formulario contiene diversos datos. Es decir, podría colegirse que mientras las causales legales de anulación se refieren exclusivamente a rasgos de la firma, en el caso concreto las firmas fueron anuladas por rasgos del renglón que contiene los datos de quien firma.

A mi juicio, esa alegación configura un defecto fáctico con un sustento muy sólido. Y este interrogante sobre la validez de la causal alegada por la Registraduría se hace aún más complejo si se observa que incluso la disposición legal que regula el renglón del formulario reitera las causales de anulación contenidas en la Ley 1757 de 2015. En efecto, la Ley 134 de 1994 establece en su artículo 19: “Para consignar su apoyo en una iniciativa legislativa y normativa o en una solicitud de referendo, el ciudadano deberá escribir en el formulario, de su puño y letra, la fecha en que firma, su nombre, el número de su documento de identificación, el lugar y la dirección de su residencia, todo esto en forma completa y legible, y su firma. Si la persona no supiere escribir imprimirá su huella dactilar a continuación del que firme a su ruego. Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida la que tenga la fecha más reciente.” Pareciera que de tal disposición la Registraduría extrajo la causal de anulación “renglón no manuscrito por la misma mano” y, sin embargo, esa misma norma reitera en el inciso siguiente las causales de anulación “d) las firmas de la misma mano y e) la firma no manuscrita”, sin incluir la aludida por la registraduría.

Sin pretender ni mucho menos agotar el análisis de fondo que considero debió desarrollar la sentencia, de lo expuesto surgen al menos dos preguntas: Primero, ¿puede la registraduría válidamente extraer de la normatividad sobre la suscripción de apoyos a iniciativas legislativas causales de anulación no expresamente previstas en la ley? Más aún, si la base de la causal objetada fuera el mencionado artículo 19 de la Ley 134 de 1994 y se encontraran razones para considerar válida esta configuración de la causal, ¿no habría sido el requisito relativo al renglón, modificado por artículo 8 de la Ley 1757 de 2015, que en relación con el formulario de suscripción de apoyos eliminó la expresión “de su puño y letra”?

Si a partir de un análisis juicioso se concluyera que, como lo afirmaron los demandantes, la causal de anulación que fundó la decisión -no definitiva- de la Registraduría, no estuviera prevista en la ley, surgiría la pregunta de si se configuró entonces el defecto sustantivo aludido y la consecuente vulneración de los derechos al debido proceso y la participación de los accionantes.

Como consecuencia de las observaciones previas, y, tras ceñir el análisis de procedencia a las subreglas enunciadas en la SU-077 de 2018, debió concluirse que la tutela resultaba procedente, y posteriormente decidir de acuerdo con el análisis de fondo según el defecto alegado.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 La acción de tutela fue interpuesta el día 19 de enero de 2022.

2 A juicio de los accionantes, en ese momento se ejerció una presunta “presión indebida” del entonces alcalde para que los concejales municipales no votaran las propuestas presentadas. Se anexa el siguiente enlace de la sesión del Concejo Municipal de Pueblorrico: <https://www.youtube.com/watch?v=DhOGSTE3Xqc>.

3 Anexo 15 de la acción de tutela.

4 Anexo 16 de la acción de tutela.

5 En concreto, el mandatario local contestó lo siguiente “(...) 6. Con respecto a nuestra opinión de si queremos formar parte o no de la mesa plan de vida comunitaria de Pueblorrico. La respuesta es NO (...)”.

6 Anexo 19 de la acción de tutela.

7 Anexo 3 de la acción de tutela.

8 Anexo 2 de la acción de tutela.

9 “Por el cual se reconoce al promotor/vocero de una iniciativa normativa”.

10 “Por medio del cual se establece el procedimiento para la presentación de los estados contables para la recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre los mecanismos de participación ciudadana”. Anexo 5 de la acción de tutela.

11 “Por medio del cual se establece el procedimiento para la presentación de los estados financieros de campaña para la recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre los mecanismos de participación ciudadana”. Anexo 4 de la acción de tutela.

12 Anexo 7 de la acción de tutela.

13 Oficio RDE – DCE 3148 del 9 de agosto de 2021. Anexo 9 de la acción de tutela

14 Informe Técnico de verificación de Apoyo por Apoyo. Anexo 10 de la acción de tutela.

15 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la

participación democrática”.

16 Anexo 12 acción de tutela.

17 Los accionantes sostienen que “(...) casos como Leonel Antonio Chica Foronda CC. 3545265; María Fernanda Soto Soto, CC. 21919181; María Eulalia Foronda Soto, CC. 21919485; Pompilio de Jesús Foronda Soto, CC. 70000244; Teodosio de Jesús Soto Foronda, CC. 70000771; entre otras personas más, quienes son adultos mayores cuya firma fue invalidada bajo la causal “renglón no escrito por la misma mano”. Estas personas son una muestra de que también saben firmar, firman en su cédula, pero no tienen las destrezas suficientes para diligenciar el resto del renglón de su puño y letra. Por eso solicitaron a otras personas que lo hicieran por ellas, aunque sí firmaron el renglón, para cumplir con lo previsto en el art. 13 de la ley 1757 de 2015 (...)”. Página 9 de la demanda de tutela.

18 Los accionantes sostienen que “(...) (i) casos como el de don Germán Antonio Tejada Zapata con CC. 70000597 y el de Héctor de Jesús Tamayo Vásquez con CC. 3375801 que hicieron el esfuerzo de diligenciar por sí mismo todo el renglón, pero les fue invalidado por ser ilegibles. Vemos que el señor Tejada Zapata y Tamayo Vásquez saben firmar, pero no tienen la destreza suficiente para diligenciar el renglón con letra clara y, por tratar de hacerlo, su apoyo fue invalidado por ser ilegibles (...)”. Página 10 de la demanda de tutela.

19 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

20 “Por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismo de participación ciudadana”.

21 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

22 “Por la cual se reglamenta el procedimiento para el trámite de la inscripción de Promotores de los Mecanismos de Participación Ciudadana ante la Registraduría del Estado Civil”.

23 “Artículo 13. verificación de apoyos. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado

Civil procederá a verificar los apoyos. // Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios: 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. // Parágrafo. Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, solo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación”.

24 Folio 3 de los anexos de la contestación de la acción de tutela.

25 La remisión se realizó por parte de la Registraduría Municipal de Pueblorrico mediante acta No. 003 de 2021 visible en el folio 1 de los anexos a la contestación de la tutela.

26 Folios 5 a 65 de la respuesta de la acción de tutela.

27 Oficio de notificación a la Registraduría Municipal visible a los folios 57 a 67 de los anexos de la contestación de tutela.

28 Respuesta visible en los folios 69 a 120 de los anexos a la contestación de la acción de tutela.

29 Sentencia de primera instancia visible en archivo independiente en el expediente de tutela virtual.

30 Impugnación visible en archivo independiente en el expediente de tutela virtual.

31 Sentencia de segunda instancia visible en archivo independiente en el expediente de tutela virtual.

32 Remida por la Secretaría General al despacho el día 27 de octubre de 2022.

33 Un total de 118 personas que suscribieron la planilla de coadyuvancia.

34 Auto comunicado el 14 de octubre de 2022 por parte de la Secretaría General de la Corte

Constitucional.

35 Oficio remitido al despacho el jueves 17 de noviembre de 2022.

36 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

38 Notificado el día 15 de julio de 2021.

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

40 “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. Esta última hipótesis se concreta en los artículos 46 a 51 del Decreto 2591 de 1991.

41 Vocero designado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

42 Apoyo visible en el folio 25 de los anexos de la contestación de la tutela.

43 Apoyo visible en el folio 34 de los anexos de la contestación de la tutela.

44 Apoyo visible en el folio 33 de los anexos de la contestación de la tutela.

45 Apoyo visible en el folio 33 de los anexos de la contestación de la tutela.

46 Apoyo visible en el folio 35 de los anexos de la contestación de la tutela.

47 Apoyo visible en el folio 59 de los anexos de la contestación de la tutela.

48 Apoyo visible en el folio 56 de los anexos de la contestación de la tutela.

49 Apoyo visible en el folio 56 de los anexos de la contestación de la tutela.

50 Apoyo visible en el folio 56 de los anexos de la contestación de la tutela.

51 Apoyo visible en el folio 10 de los anexos de la contestación de la tutela.

52 Apoyo visible en el folio 13 de los anexos de la contestación de la tutela.

53 Apoyo visible en el folio 13 de los anexos de la contestación de la tutela.

54 Apoyo visible en el folio 13 de los anexos de la contestación de la tutela.

55 Apoyo visible en el folio 13 de los anexos de la contestación de la tutela.

56 Apoyo visible en el folio 13 de los anexos de la contestación de la tutela.

57 Apoyo visible en el folio 13 de los anexos de la contestación de la tutela.

58 Apoyo visible en el folio 09 de los anexos de la contestación de la tutela.

59 Apoyo visible en el folio 45 de los anexos de la contestación de la tutela.

60 Apoyo visible en el folio 61 de los anexos de la contestación de la tutela.

61 Apoyo visible en el folio 05 de los anexos de la contestación de la tutela.

62 Anexo 3 de la acción de tutela.

63 Anexo 12 de la acción de tutela.

64 Constitución Política, artículos 120 y 266.

65 Numeral 11, artículo 5, Decreto 1010 de 2000.

66 “Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras

disposiciones”

67 Corte Constitucional, sentencias SU-961 de 199, T-282 de 2005, T-016 de 2006, T-158 de 2006, T-018 de 2008 y T-491 de 2009.

68 Sobre este tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-743 de 2008, T-189 de 2009, T-491 de 2009, T-328 de 2010 y T-444 de 2013.

69 Corte Constitucional, sentencias T-661 de 2011 y T-140 de 2012.

70 Véase, por ejemplo, la sentencia T-1063 de 2012, en la que se expuso que: “(...) tratándose de tutelas contra sentencias, el requisito de la inmediatez debe analizarse de forma estricta, por lo que es necesario establecer si, en efecto, la sentencia SU-917 de 2010, es un hecho completamente nuevo, razón por la cual la accionante solo pudo interponer la acción casi 6 años después de la sentencia de segunda instancia y si, siendo así, después de expedida la sentencia, la tutela se interpuso dentro de un plazo razonable. (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

71 Anexo 12 acción de tutela.

72 Página 5 de la sentencia de tutela de primera instancia.

73 Ley 1437 de 2011. “Artículo 43. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

74 Ley 1437 de 2011. Artículo 164, numeral 2, literal c).

75 Corte Constitucional, sentencias SU-207 de 1994, SU-355 de 2015, entre otras.

76 Corte Constitucional, sentencia SU-617 de 2013.

77 Corte Constitucional, sentencia T-030 de 2015.

78 Corte Constitucional, sentencia SU-077 de 2018.

79 Corte Constitucional, sentencia T-610 de 2017.

81 “Artículo 233. Procedimiento para la adopción de las medidas cautelares. La medida

cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso. // El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda. // Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil. // El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada. // Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia. // Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto. Contra el auto que resuelva esta solicitud no procederá ningún recurso”.

82 “Artículo 236. Recursos. El auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días. // Las decisiones relacionadas con el levantamiento, la modificación o revocatoria de las medidas cautelares no serán susceptibles de recurso alguno”.

83 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

84 Ley 134 de 1994, artículo 2.

85 Artículo 4 de la Ley 1757 de 2015.

86 Ley 1757 de 2015. “Artículo 6 Requisitos para la inscripción del mecanismo de participación ciudadana. En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente

información: 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. // Inscrito un Comité promotor de un referendo, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos. (...) Parágrafo 2. La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario”.

87 Ley 1757 de 2015. “Artículo 5. El promotor y el Comité promotor. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato. // Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve. // Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero. // Parágrafo. Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato”.

88 Ley 1757 de 2015, artículos 4, 5 6 y 7.

89 Ley 1757 de 2015. “Artículo 8. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos: // a) El número que la Registraduría del Estado

Civil le asignó a la propuesta; // b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial; // c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar; // d) El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor; // e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta”.

90 Ley 1757 de 2015. “Artículo 10. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral”.

91 Ley 1757 de 2015. “Artículo 9. Cantidad de apoyos a recolectar. Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley. (...) c) Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial (...)”.

92 Ley 1757 de 2015. “Artículo 11. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada. // Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña

respectiva”.

93 Ibidem.

94 Ley 1757 de 2015. “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. (...)”.

95 Ley 1757 de 2015. “Artículo 13. Verificación de apoyos. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos. // Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios: 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. // Parágrafo. Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, solo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación”.

96 Resolución 6245 de 2015, artículo 3, numeral 9.

97 Resolución 6245 de 2015, artículo 3, numeral 10.

98 Resolución 6245 de 2015, artículo 3, numeral 11.

99 Resolución 6245 de 2015, artículo 3, numeral 12.

100 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 1001-03-24-000-2017-00173-00. Sentencia del 26 de abril de 2018. En esta providencia se estudió una demanda de nulidad electoral interpuesta por parte del Partido Liberal Colombiano en contra de la Resolución 6245 de 2015.

101 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia

del 26 de agosto de 2004, expediente 2000-0057-01. Sentencia del 10 de abril de 2008, expediente 25000-2324-000-2002-00583-01.

102 Así, por ejemplo, en el ámbito de los informes preliminares en materia fiscal se dijo que: “Pese a que en las instancias la discusión se centró en la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos y la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, lo cierto es que estos informes no producen efectos jurídicos de forma autónoma, porque no modifican, crean o extinguen situaciones jurídicas institucionales o personales; por el contrario, son solo insumos para iniciar eventuales procesos de responsabilidad fiscal o sancionatorios. Así, es importante destacar que los informes de auditoría no constituyen actos administrativos.” Énfasis por fuera del texto original.

103 “Artículo 17. Conservación de los formularios. Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido la certificación sobre la verificación de los apoyos recolectados, procederá a conservar digitalmente los formularios”.

104 Énfasis por fuera del texto original.

105 En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado, al sostener que el certificado previsto en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015, que avala la continuidad del mecanismo de participación ciudadana, es un acto administrativo de trámite, cuya legalidad puede ser controlada al estudiar la validez del acto administrativo definitivo. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 22 de abril de 2018. Rad. 2017-00367-1 (AC).

106 Concejo Municipal de Pueblorrico. Acuerdo municipal 004 del 5 de junio de 2020.

107 Artículo 3-9 de la Resolución 6245 de 2015 del Consejo Nacional Electoral.