

Sentencia T-150/22

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-Configuración

Durante el trámite de la acción de tutela se materializó el daño que se pretendía prevenir con su interposición, pues las elecciones de Consejo de Juventudes finalmente se realizaron el 5 de diciembre del 2021 y de las pruebas que obran en el expediente no se advierte que la Registraduría hubiere adoptado alguna medida destinada a superar las dificultades objetivas identificadas en el trámite constitucional.

CONSEJOS DE JUVENTUDES-Concepto

CONSEJOS DE JUVENTUDES-Concreción del principio de democracia participativa consagrado en el artículo 3 de la Constitución Política

(...) la elección de los Consejos de la Juventud permite la participación efectiva de los jóvenes, así como la materialización de las políticas en materia de juventud.

CONSEJOS DE JUVENTUDES-Funciones

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA-Alcance

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA-Distinción

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Tensión

DEMOCRACIA-Doble dimensión procedimental y sustancial

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y AL DEBIDO PROCESO-Vulneración al restringir injustificadamente el sufragio para la elección de Consejos Municipales de Juventudes

(...) la Registraduría Nacional del Estado Civil desconoció los derechos a la participación y al debido proceso, dado que no se encuentra probado que hubiera justificado de manera particular la decisión de no instalar puestos de votación en el corregimiento de San Fernando; ello era exigible por cuanto, según la evidencia disponible (i) existían dificultades para la movilidad de las personas al puesto de votación ubicado en el Municipio de Santa Ana y (ii) era posible considerar la existencia de dificultades económicas para la movilización hasta dicha municipalidad.

DERECHO A LA PARTICIPACION-Carácter fundamental

DERECHO A LA PARTICIPACION-Protección constitucional

DERECHO AL SUFRAGIO-Elementos

(...), la satisfacción del derecho al voto consiste entonces en asegurar a sus titulares la igualdad de oportunidades en el acceso a la participación política ejercida bajo la forma de sufragio, lo cual comporta una atención especial de las autoridades competentes.

DERECHO AL SUFRAGIO-Núcleo esencial

MECANISMOS DE PARTICIPACION ACTIVA DE LOS JOVENES EN ASUNTOS PUBLICOS Y PRIVADOS QUE LES PUEDAN AFECTAR-Contenido

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN JUVENIL-Marco jurídico

MODELO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION-Dimensiones

ORGANIZACION ELECTORAL-Alcance de la autonomía

PARTICIPACION DE LA POBLACION JOVEN-Formas de expresión

PRINCIPIO DEMOCRATICO Y PARTICIPACION CIUDADANA-Constituyen una fuente del modelo actual del Estado

(...), el texto constitucional reconoce y protege las diversas formas de participación de los ciudadanos para conformar, ejercer y controlar el poder político que se materializa en el Estado y, en esa dirección, “œ[los instrumentos de participación democrática [allí garantizados] no se limitan [solamente] a la organización electoral, sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”.

Sentencia T-150/22

Referencia: Expediente T-8.511.106

Acción de tutela instaurada por Valentina Delgado Martínez y otros, en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Magistrado ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las Magistradas Natalia

Ángel Cabo, Diana Fajardo Rivera y el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santa Ana Magdalena, en única instancia, con ocasión de la acción de tutela que presentaron Valentina Delgado Martínez, Sol Carime Álvarez Pérez, Sofia Carolina Yacub Jiménez, Silvana Delgado Martínez, Marlon José Oliveros Escobar y Martín García Pérez, quienes actúan en nombre propio en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. Manifiestan los accionantes que el 5 de diciembre de 2021 se llevarían a cabo por primera vez en todos los municipios del país las elecciones de los Consejos Municipales de Juventudes. Se trata de “mecanismos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes ante la institucionalidad, establecidos en la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley Estatutaria de 1885 de 2018 por medio de la cual se expidió el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, reglamentando lo concerniente al Sistema Nacional de Juventudes”.

2. Indican que la Registraduría Nacional del Estado Civil -en adelante RNEC-, decidió instalar puestos de votación solamente en las cabeceras municipales. Resaltan que esa situación

implica que los jóvenes de zonas dispersas (como es su caso) se tengan que desplazar hasta el “casco urbano” para poder ejercer el derecho al sufragio reconocido en los artículos 40 y 258 de la Constitución Política de Colombia

3. Señalan que, en la actualidad, las vías de acceso de algunos corregimientos y veredas del Municipio de Santa Ana, Magdalena, se encuentran en mal estado por los efectos de la ola invernal, y dado que en la elección de los consejos municipales de juventudes participan personas entre los 14 y 28 años, “muchos padres de familia” se van a rehusar a concederles autorización para trasladarse a otro lugar.

4. Mencionan que como la mayoría de los jóvenes de corregimientos y veredas son de estrato bajo, resulta “injusto” que tengan que destinar recursos para financiar el costo de un transporte que se encuentra “demasiado elevado” debido a las circunstancias precarias de las vías de acceso. Agregan que se les debe ofrecer mayores garantías electorales, por cuanto “queremos utilizar este espacio que nos creó la norma para ser escuchados, para expresar nuestras problemáticas, y no puede ser posible que no nos permitan ni siquiera expresarnos en las urnas”. En tal sentido manifiestan que es más factible que la RNEC instale puestos de votación en los corregimientos -como se hace en los demás procesos electorales- para que cientos de jóvenes puedan ejercer el derecho al voto.

5. Por lo anterior solicitan el amparo de los derechos fundamentales al sufragio y a la igualdad. Piden ordenar a la RNEC que instale un puesto de votación en el corregimiento de San Fernando, jurisdicción del Municipio de Santa Ana, Magdalena -lugar donde residen-.

Trámite Procesal

6. El 25 de octubre de 2021 fue presentada la acción de tutela y el 26 de octubre siguiente fue admitida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santa Ana, Magdalena. En dicho auto se (i) acumularon 5 acciones de tutela adicionales a la de la referencia y (ii) se corrió traslado del escrito de tutela al representante legal de la RNEC, Dr. Alexander Vega Rocha.

Respuestas de las entidades accionadas y vinculadas

7. La RNEC solicitó que se declare la improcedencia de la presente acción de tutela o se nieguen las pretensiones del accionante en su contra. Señaló que dicha entidad, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ha brindado todas las oportunidades para garantizar el derecho constitucional a elegir y ser elegido consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, en cumplimiento del procedimiento para la conformación de la División Política Electoral para las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud.

8. Explicó que, con la debida antelación a la realización de cada proceso electoral, se adelanta un estudio que permite establecer las necesidades de cada Municipio en relación con los puestos de votación. Y, con la anticipación requerida, se indicó a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores del país realizar una verificación juiciosa de los puestos de votación indispensables para el desarrollo del proceso electoral en aras de garantizar los derechos a la participación, al voto y a la igualdad de todos los ciudadanos.

9. Señaló que, en el caso del municipio de Santa Ana, la Registraduría Nacional del Estado Civil decidió habilitar un (1) puesto de votación en la Cabecera Municipal. El puesto de votación denominado “San Fernando” no fue habilitado dado que no se consideró procedente de acuerdo con las necesidades del evento electoral en el territorio. Resaltó que se ha garantizado la participación política de los jóvenes del corregimiento de San Fernando, ya

que podían ejercer su derecho al sufragio en el puesto de votación habilitado en la Cabecera Municipal.

Sentencias objeto de revisión

10. Única instancia. Mediante sentencia del 4 de noviembre de 2021, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santa Ana, Magdalena, declaró improcedente la acción de tutela. Sostuvo que “los actores tienen la posibilidad de atacar dicha determinación acudiendo a la vía idónea”, pues al juez de tutela “no le es permitido asumir las funciones que le corresponden a una Entidad del Orden Nacional, como lo es la Registraduría Nacional del Estado Civil, ya que la intromisión resulta contraria a la autonomía constitucionalmente otorgada a la entidad antes mencionada, porque sus decisiones y atribuciones están amparadas bajo su discrecionalidad (...)”. Además, indicó que no se evidenció un perjuicio irremediable para conceder con un amparo transitorio.

La providencia no fue impugnada.

Pruebas que obran en el expediente

i. i) Fotos del estado de las vías de acceso a la cabecera municipal

Trámite en Sede de Revisión

11. La Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional mediante auto de fecha 31

de enero de 2022 seleccionó para revisión el expediente T-8.511.106 y dispuso su reparto al despacho del magistrado José Fernando Reyes Cuartas, para lo de su competencia.

12. En ejercicio de sus competencias, en especial las que confiere el Reglamento Interno, mediante auto del 17 de marzo de 2022, el Magistrado decretó varias pruebas.

13. El 1 de abril de 2022, la Secretaría General de la Corte informó que una vez realizada la búsqueda en el aplicativo de SIIRCOR, no encontró ninguna asociación relativa a los expedientes acumulados. Sin embargo, señaló que al revisar el expediente T-8.511.106, el cual está asociado al radicado 47-707-40-89-001-2021-00100-00, se observó que los expedientes fueron acumulados por parte del juzgado de origen a este último, el cual solo fue remitido a la Corte para la eventual revisión.

14. Asimismo, la Secretaría de esta Corporación remitió el 4 de abril de 2022, (i) las demandas acumuladas al proceso de la referencia remitidas por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santa Ana, Magdalena, (ii) oficio de la CNE y (iii) escrito de la Gobernación del Magdalena. Además, el 5 de abril del mismo año envió (iv) oficio de la Alcaldía del municipio de Santa Ana. A continuación, se hará referencia al contenido de cada uno de los documentos remitidos.

16. El Consejo Nacional Electoral solicitó la desvinculación del trámite por falta de legitimación por pasiva. Señaló que dicha entidad no es la encargada de escoger los lugares para instalar los puestos de votación, en tanto dicha función es atribuida a la Registraduría Nacional del Estado Civil, según el numeral 11 del artículo 5° del Decreto 1010 de 2000. Con fundamento en ello, sostuvo que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes.

16.1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 120 Constitucional, el CNE y la RNEC están a cargo de la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia. Sin embargo, el CNE, tiene la facultad de regulación, en virtud del artículo 265 de la Carta política, para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de plenas garantías y por mandato constitucional contenido en los numerales 1 y 6 del artículo 265 Superior. Explicó que dicha Corporación puede intervenir en todos los procesos electorales, en cualquiera de sus etapas, con el fin de garantizar los principios de transparencia, moralidad pública e igualdad material de los sujetos u opciones de voto, además de los derechos que se desprenden del derecho a la participación política.

16.2. En relación con los interrogantes relativos a si entre sus funciones se encuentra la de suministrar transporte a los habitantes de veredas y municipios del país en épocas electorales; la distancia entre el corregimiento de San Fernando y el municipio de Santa Ana, el valor del transporte para trasladarse a dicha municipalidad y cuántos jóvenes estaban habilitados para votar en San Fernando y cuántos asistieron a votar, indicó que las funciones y competencias del Consejo Nacional Electoral se encuentran previstas taxativamente en el artículo 265 de la Constitución Política, en la Ley 130 de 1994 y en el Decreto Ley 2241 de 1986. Sin embargo, precisó que el citado marco normativo, no establece a cargo de dicha entidad (i) suministrar transporte a los habitantes de veredas y municipios del país en épocas electorales, (ii) recolectar datos de las distancias entre municipios ni el valor del transporte o (iii) llevar el registro del censo electoral.

16.3. Frente al interrogante tendiente a indicar si los accionantes pusieron en conocimiento la dificultad vial que se presentó para la época de las elecciones realizadas el 5 de diciembre de 2021, manifestó que “una vez hecho el seguimiento en la herramienta del gestor documental del Concejo Nacional Electoral “EPX”, no se encontró quejas, reclamaciones ni consultas parte de los accionantes de la tutela (...)”.

17. La Gobernación del Magdalena solicitó que se declare improcedente la acción de tutela.

Señaló, luego de un breve recuento normativo, que la decisión de instalar mesas de votación únicamente en las cabeceras municipales es una actuación que corresponde al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil. En ese sentido, sostuvo que no se podía imputar al ente territorial ninguna acción u omisión que configure una violación a los derechos fundamentales invocados.

18. La Alcaldía de Santa Ana, Magdalena solicitó “negar la protección de los derechos fundamentales alegados por improcedente”. Expresó, en lo relativo a si entre las funciones a su cargo se encuentra la de suministrar transporte a los habitantes de veredas del municipio del país en épocas electorales, que la alcaldía municipal no procede así en ninguno de los procesos electorales, por cuanto el ordenamiento jurídico no contempla dicha obligación.

18.1. En lo atinente a indicar la distancia entre el corregimiento de San Fernando y el municipio de Santa Ana, señaló que “comprende aproximadamente siete (7) kilómetros”. Y respecto del valor de transporte para trasladarse a dicha municipalidad precisó que dicho trayecto “oscila entre los diez mil pesos (\$10.000) ida y vuelta” destacando que el recorrido en temporada de lluvias se ejecuta aproximadamente entre 15 y 20 minutos.” y “[e]n vía totalmente transitable entre 8 y 10 minutos”.

18.2. En relación con la pregunta referente a si los accionantes pusieron en conocimiento la dificultad vial que se presentó para la época de las elecciones realizadas el 5 de diciembre 2021, señaló que ello no ocurrió. Resaltó que, durante la socialización de las elecciones del Consejo de Juventudes, ninguno de los interesados comunicó circunstancia alguna que dificultara el derecho al sufragio. Destacó que ello solo fue puesto de presente a través de la acción de tutela de la referencia, momento en el cual “la Registraduría Nacional del Estado Civil ya había adelantado todo el proceso de logística, socialización y se había autorizado por parte del Consejo Nacional Electoral la habilitación de un solo puesto de votación (...)”.

18.3 Frente al interrogante relativo a cuántos jóvenes estaban habilitados para votar en San Fernando, mencionó que fueron un total “de Seis mil Seiscientos Noventa y dos (6.692) jóvenes, contemplado en un censo único”. Señaló que “[n]o existe un censo poblacional por corregimientos y veredas” de manera que “no es posible identificar cuantos jóvenes estaban habilitados para votar en San Fernando”. Y, respecto a cuántos asistieron a votar indicó que esa información es exclusiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil y no del ente territorial.

19. La RNEC, la Registraduría Sede Magdalena y los accionantes guardaron silencio.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. 1. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del asunto, planteamiento del problema jurídico y método de la decisión

2. Los accionantes señalaron que el 5 de diciembre de 2021 se llevarían a cabo -por primera vez- las elecciones de los Consejos Municipales de Juventudes. Manifiestan su desacuerdo con la decisión de la RNEC consistente en instalar solo un puesto de votación en el municipio de Santa Ana, Magdalena y no en el corregimiento de “San Fernando”, perteneciente a la

jurisdicción de ese Municipio. Sostienen que dicha situación es injusta, por cuanto debían destinar de sus recursos para financiar el costo del transporte, el cual era “demasiado elevado” debido a que las vías de acceso se encontraban en muy mal estado por efectos de la ola invernal. En consecuencia, solicitaron ordenar a la RNEC instalar un puesto de votación en el citado corregimiento para ejercer su derecho al sufragio.

3. En sede de instancia, la RNEC indicó que los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores del país realizaron una verificación de los puestos de votación indispensables para el desarrollo del proceso electoral a fin de garantizar los derechos a la participación, al voto y a la igualdad de todos los ciudadanos. Fue así que, según señala, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, decidió habilitar un puesto de votación en la Cabecera Municipal y no en “San Fernando”. A su juicio, ello no era procedente de acuerdo con las necesidades del evento electoral en el territorio.

4. En el trámite de revisión, el CNE manifestó que dicha entidad no es la encargada de escoger los lugares para instalar los puestos de votación, en tanto dicha función es atribuida a la RNEC, según lo establece el numeral 11 del artículo 5° del Decreto 1010 de 2000. Explicó, entre otras cosas, que dentro de sus funciones no está la de suministrar transporte a los habitantes y veredas de municipios en épocas electorales. Además, resaltó que los actores no presentaron ninguna queja al respecto ante dicha entidad.

5. La Gobernación del Magdalena indicó que la decisión de instalar mesas de votación es una actuación que corresponde al CNE y a la RNEC. Y, la Alcaldía de Santa Ana resaltó que el ordenamiento jurídico no contempla norma alguna que establezca la obligación de suministrar transporte a los habitantes de veredas y municipios del país. Preciso que la distancia entre el corregimiento de San Fernando y el municipio de Santa Ana comprende aproximadamente 7 kilómetros cuyo recorrido, en tiempo de lluvias, se ejecuta entre 15 o 20 minutos, y en épocas normales, entre 8 y 10 minutos. Respecto del valor del transporte para trasladarse a dicha municipalidad indicó que tiene un costo de diez mil pesos que comprende

la ida y el regreso. Finalmente resaltó que los actores no pusieron en su conocimiento ninguna circunstancia que dificultara su derecho al sufragio.

6. Le corresponde a esta Sala establecer, en caso de encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia definir si se configuró una carencia actual de objeto, dado que los comicios finalmente se realizaron el 5 de diciembre de 2021 y, por tanto, las circunstancias fácticas variaron. Con fundamento en lo que allí concluya determinará si se configuró un daño consumado para, a continuación, precisar si procede impartir alguna orden.

7. Con el propósito de abordar tal problema, la Sala (i) abordará el significado constitucional de la participación ciudadana. Luego de ello (ii) se referirá al reconocimiento que hace la Constitución y diferentes instrumentos internacionales a la participación de los jóvenes. Posteriormente (iii) precisará el marco jurídico general de los mecanismos de participación juvenil contenidos en la Ley 1622 de 2013 y Ley 1885 de 2018, en particular, de los Consejos de Juventud. A continuación (iv) reiterará los pronunciamientos de esta Corporación frente al derecho al sufragio y los límites de la organización electoral. Y, finalmente (iv) emitirá un pronunciamiento de fondo.

i. (i) Constitución, democracia y derechos de participación

8. La Constitución Política de 1991 reconoce, promueve y garantiza la democracia. Esta protección se define a partir de un complejo diseño normativo e institucional que regula las diferentes relaciones, funciones y tensiones que se derivan de la garantía del derecho a “participar directamente en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

9. Esta Corporación ha señalado que todo ordenamiento “realmente democrático” supone

algún grado de participación. No obstante, ha precisado que la expresión “participativo” que utiliza el Constituyente de 1991, “va más allá de los atributos generales que ostenta cualquier democracia y que se ponen de manifiesto en sus modalidades de representación”. También “[a]lude a la presencia inmediata -no mediada- del Pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador o administrador” de modo que “al concepto de democracia representativa se adiciona, entonces, el de democracia de control y decisión”.

10. El modelo democrático adoptado en la Constitución exige tomar en consideración sus dimensiones procedimental y sustantiva. En palabras de la Corte “resulta indudable que, dentro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad”.

11. Ha dicho la Corte que la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone la obligación de promover, “en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas”. Dicho criterio de interpretación se apoya, de una parte, “en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2° de la Constitución de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”.

“La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico,

circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc (...). (Énfasis no original)”

13. De acuerdo con lo anterior, ha sostenido la Corte que la democracia participativa “se erige en una categoría central para el sistema constitucional colombiano, cuyo reconocimiento y garantía tiene consecuencias directas en la forma en que actúan, inciden y se expresan los ciudadanos, las organizaciones sociales y las autoridades públicas”. La efectividad de la participación “demanda la vigencia de reglas e instituciones que salvaguarden el pluralismo, la transparencia y la libertad de los ciudadanos de manera tal que (i) se garantice, en condiciones de igualdad, la intervención en los procesos democráticos de todos los ciudadanos, grupos y organizaciones y (ii) se asegure que las manifestaciones de los ciudadanos en todos los mecanismos de participación sean completamente libres y, en consecuencia, genuina”.

14. Después de 1991 han sido adoptadas normas de diferente naturaleza que concretan el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan. Así, por ejemplo, el legislador estatutario expidió la Ley 131 de 1994 (examinada en la sentencia C-011 de 1994) a través de la cual se reglamentó el voto programático fijando, de manera particular, las reglas aplicables a la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. Luego, la Ley 134 de 1994 (juzgada en la sentencia C-180 de 1994) reguló los diferentes mecanismos de participación ciudadana mencionados en la Constitución. Posteriormente, el Congreso introdujo varias modificaciones al régimen establecido en materia de voto programático y revocatoria del mandato en la Ley 741 de 2002, cuyo examen constitucional adelantó la

Corte en la sentencia C-179 de 2002. También se ocupó el legislador, en la Ley 850 de 2003 (objeto de control en la sentencia C-292 de 2003) de regular las veedurías ciudadanas. Y, finalmente en la Ley 1757 de 2015 se dictaron disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana (examinada en la sentencia C-150 de 2015).

15. En adición a las mencionadas leyes estatutarias, se promulgó la Ley 1622 de 2013 (examinada por la Corte en la sentencia C-862 de 2012) por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Ciudadanía Juvenil cuyo objeto prevé, entre otras cosas, la creación de un marco institucional que facilite a los jóvenes su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país. Y, la Ley 1885 de 2018, (juzgada por la Corte en la sentencia C-484 de 2017), modificó el referido Estatuto reglamentando lo concerniente al Sistema Nacional de Juventudes. Dicha normatividad tuvo por objeto enfrentar la falta de elección de los Consejos de la Juventud de carácter local, municipal y departamental, para de este modo poder desarrollar el Sistema Nacional de Juventud -SNJ-.

16. La calificación de la democracia como participativa “constituye el punto de partida para el reconocimiento de diferentes derechos cuya titularidad se atribuye a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los movimientos y partidos políticos”. En esa dirección “el artículo 3° de la Constitución radica la soberanía en el pueblo reconociendo una especie de derecho colectivo a ejercerla directamente o a través de sus representantes, y el artículo 40 enuncia los principales derechos fundamentales que se derivan de dicha comprensión”.

17. En esta última disposición, la Constitución reconoce tres ámbitos en los que se despliegan tales derechos. En efecto, “[e]l ciudadano interviene para ordenar, estructurar e integrar el poder político (conformación), para practicar, desplegar o manifestar la titularidad del poder político (ejercicio) y para vigilar, explorar y examinar la gestión de los órganos que expresan institucionalmente el poder político (control)”.

18. Ha dicho la Corte que el artículo 40 superior establece los derechos a “(1) participar en elecciones en la condición de elector o potencial elegido, (2) intervenir, adoptando decisiones, en los diferentes mecanismos de participación democrática entre los que se encuentran el plebiscito, el referendo, las consultas populares y la revocatoria del mandato, (3) constituir y formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas, (4) formular iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas, (5) promover la defensa de la Constitución y la ley mediante la formulación de las acciones públicas que se encuentren previstas y (6) ocupar cargos públicos”. Se trata entonces, en palabras de la Corte, “de una disposición que, fundada en la autonomía y dignidad de las personas, confiere una amplia red de exigencias que vincula no solo a las autoridades del Estado sino también a los particulares”.

19. También esta Corte ha destacado la existencia de instrumentos internacionales que reconocen la participación como derecho. En esa dirección “la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos dispone en su artículo 6 que ‘la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad’. A su vez, el artículo 7 de tal instrumento indica, previo reconocimiento del carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos, que la democracia es una condición indispensable para el ejercicio de los mismos. Por su parte, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que, sin restricciones indebidas, las personas gozarán (a) del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, (b) del derecho a votar y ser elegidas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y (c) del derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. En igual dirección se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos que en su artículo 23 ampara derechos semejantes a los tutelados por el Pacto Internacional referido”. (Negrilla no original).

20. En conexión con lo anterior la jurisprudencia ha indicado que existe un verdadero

derecho a la democracia. Sobre el particular, sostuvo:

“(…) La Constitución prevé dos formas concurrentes de participación democrática que se manifiestan en instituciones propias de la democracia representativa y en mecanismos de democracia directa. En esa dirección se ocupa de establecer las autoridades u órganos objeto de elección popular así como la forma en que se cumple la función de representación indicando, de una parte, que los miembros de cuerpos colegiados representan al pueblo, tienen el deber de actuar consultando la justicia y el bien común y son responsables políticamente frente a la sociedad y sus electores (art. 133) y, de otra, que la votación impone la obligación de cumplir el programa propuesto en el caso de los gobernadores y de los alcaldes (art. 259) -el derecho a la democracia ‘como representación’ (...).

La Constitución regula los mecanismos que hacen posible que los ciudadanos tomen decisiones directamente, tal y como ocurre en el caso del plebiscito, del referendo y de la consulta popular. Igualmente prevé la Carta formas de participación de los ciudadanos que no conducen a la adopción directa de decisiones pero que implican la posibilidad de incidir en las decisiones de mayor importancia tal y como ocurre, por ejemplo, con la iniciativa popular normativa, con el cabildo abierto o con la acción pública de inconstitucionalidad (arts. 40, 103, 104, 106, 155, 170, 241, 375, 376, 377 y 378) -el derecho a la democracia ‘como decisión’- (...).

De la Constitución se sigue también el derecho de los ciudadanos a contar con mecanismos que hagan posible el diálogo con las autoridades públicas, así como el control de la gestión que desarrollan y sus resultados (arts. 40, 103 y 270) -el derecho a la democracia ‘como control’-. Esa manifestación se encuentra también reconocida por la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos al prescribir, en su artículo 4, que entre los componentes esenciales de un régimen democrático se encuentran, entre otros, ‘la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública’. (...).

La comprensión de la participación como derecho se manifiesta también en la regulación de las formas a las que pueden acudir los ciudadanos para organizarse colectivamente a fin de participar en las decisiones que los afectan. En esa dirección, por ejemplo, la Constitución se ocupa de establecer un régimen de partidos y movimientos políticos que hacen posible canalizar las expectativas de los individuos mediante propuestas ideológicas que representan, en principio, una visión total de la sociedad -el derecho a la democracia ‘como organización política’ (...).’.

21. En suma, el texto constitucional reconoce y protege las diversas formas de participación de los ciudadanos para conformar, ejercer y controlar el poder político que se materializa en el Estado y, en esa dirección, “[l]os instrumentos de participación democrática [allí garantizados] no se limitan [solamente] a la organización electoral, sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”.

() Democracia, juventud y participación

22. El artículo 103 superior, prevé distintas formas de participación democrática y señala que, “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (...)”. El constituyente quiso transformar la democracia representativa en una más “activa e inclusiva”, a través del establecimiento de formas de ejercicio directo de “participación popular, como es el caso de que grupos de personas, como los jóvenes, tengan intervención directa en los órganos de decisión públicos y privados (...)”.

23. El inciso segundo del referido artículo 103 dispone que “el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones (...) juveniles, (...) con el objeto

de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. Sobre esa disposición la Corte, en sentencia C-616 de 2008, señaló que, aunque los Consejos de Juventud no son una corporación de elección popular que haga parte de las ramas del poder público -dado que no gobiernan ni ejercen poder político-, sí constituyen “una instancia de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública, a los que hace referencia el inciso final del artículo 103 de la Constitución política (...)”.

24. El artículo 45 constitucional dispone que el adolescente tiene derecho a la protección y formación integral y prescribe que “el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. Sobre tal participación, esta Corporación ha sostenido que se salvaguarda mediante la implementación de mecanismos que propicien su efectividad. Varias decisiones de este tribunal apuntan en ese sentido.

24.1. La sentencia C-555 de 1994 resolvió una acusación por la infracción del artículo 45 Superior en contra de la Ley General de Educación. Según la demanda dicha regulación marginaba a los jóvenes estudiantes de participar en las Juntas de Educación de los diversos niveles territoriales. Al respecto dijo la Sala Plena: “(...) lo decisivo en este punto es que el organismo cuyo objeto sea la protección, educación y progreso de la juventud, disponga de mecanismos, instancias y medios a través de los cuales pueda darse una significativa y útil participación de los jóvenes (...)”. Decidió la Corte, entre otras cosas, declarar la exequibilidad de las normas relevantes, en el entendido que las Juntas de Educación, respecto de los asuntos que más directamente conciernan a la juventud, deberán acordar mecanismos y formas de participación que sean compatibles con su estructura y funciones y que permitan y den cauce a la intervención de los jóvenes.

24.2. En la sentencia C-1040 de 2000, al controlar la Ley 535 de 1999 “por medio de la cual se aprueba el ‘Acta de fundación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (O.I.J.)’

(...)” la Corte indicó que la finalidad de ese organismo es que los Estados miembros establezcan un marco institucional a partir del cual “sea posible asistir a los jóvenes en la formulación de políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida, así como alcanzar su formación integral y propiciar su participación directa o a través de organizaciones de jóvenes (...)”. Indicó que ello era compatible con la Constitución.

24.4 En la sentencia C-862 de 2012, esta Corporación juzgó la constitucionalidad del proyecto que dio lugar a la Ley 1622 de 2013 “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”. Indicó que para garantizar la generación de una política pública de juventud integral, es necesario instaurar un marco normativo garantista y con recursos suficientes para el cumplimiento de sus derechos, “partiendo del reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de derechos y como actores estratégicos del desarrollo y no (...) bajo los lentes del proceso de estigmatización y marginalización al que son constantemente limitados (...)”.

Puntualizó la Sala Plena que la participación de los jóvenes se justificaba, no solo por la concreción del principio de democracia participativa, sino también por los problemas que día a día debían afrontar -en aspectos relativos a la igualdad, seguridad, salud, educación y trabajo, entre otros-, y la necesidad de su visión en el planteamiento de soluciones al respecto.

25. En el ámbito internacional existen instrumentos destinados a la protección y garantía de los derechos de las y los jóvenes. Entre ellos se encuentra, por ejemplo, el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, según el cual “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. Igualmente, en el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, se consagran diversos derechos para las personas menores de edad, entre los que se incluye el de la participación.

26. La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas -ONU- sancionó en 1996 la Resolución que aprueba el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes año 2000 y subsiguientes. Allí se reconoce la importancia de las personas jóvenes para “el desarrollo y como agentes fundamentales del cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica”. En esa resolución la ONU exhortó a los Estados miembros a aplicar el Programa emprendiendo las acciones pertinentes que en él se describen.

27. En Iberoamérica -como se precisó en la sentencia C-1040 de 2000- se destaca el establecimiento en el año de 1996 de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). Entre sus finalidades -según el literal c) del artículo 2º del Acta de Fundación- se encuentra la de “[p]romover el fortalecimiento de las estructuras gubernamentales de juventud y la coordinación interinstitucional e intersectorial a favor de las políticas integrales hacia la juventud” .

28. En conclusión, tanto los organismos nacionales como los internacionales han reconocido la importancia de la participación ciudadana juvenil y la necesidad de crear mecanismos que la hagan posible. Dicha participación puede asegurarse mediante instituciones que concreten las diferentes formas de participación: conformación, ejercicio y control del poder político. Las autoridades deben garantizar dicha participación en un contexto de valores y principios democráticos, promoviendo escenarios que aseguren su incidencia en las decisiones que los afectan.

iii. (iii) Marco jurídico de los mecanismos de participación juvenil -Consejo de Juventudes-

29. En desarrollo de los artículos 45 y 103 superiores, han sido expedidas diferentes leyes. En efecto, (i) la Ley 375 de 1997 tuvo por objeto “establecer el marco institucional y orientar

políticas, planes y programas por parte del Estado y las sociedad civil para la juventud”; (ii) la Ley Estatutaria 1622 de 2013 que derogó en su totalidad la Ley 375, pretende implementar y desarrollar, entre otros, el derecho de participación política de los jóvenes; y (iii) la Ley 1885 de 2018, también estatutaria, tuvo por fin solventar el problema de la falta de elección de los Consejos de la Juventud de carácter local, municipal y departamental para, de este modo, desarrollar el Sistema Nacional de Juventud -SNJ- e implementar la participación efectiva de los jóvenes en los órganos de decisión territorial y nacional.

30. A continuación, la Corte referirá las normas constitucionales y legales más relevantes teniendo en cuenta la cuestión que debe resolver en esta oportunidad.

31. El artículo 120 de la Carta Política establece que “[l]a organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley” y prevé que “[t]iene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas” (art. 120). A su vez, el artículo 266 prescribe que el Registrador del Estado Civil “ejercerá las funciones que establezca la Ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas (...)”.

32. El artículo 26 del Decreto Ley 2241 de 1986 -Código Electoral- dispone que, el Registrador Nacional del Estado Civil tendrá entre sus funciones la de “[o]rganizar y vigilar el proceso electoral”. De igual manera el Decreto Ley 1010 del 2000 en su artículo 4, establece que “[e]s misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, garantizar la organización y transparencia del proceso electoral” así como “promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades”.

33. Con la expedición de la Ley 1622 de 2013, el legislador reguló la conformación de los

Consejos de Juventudes y delimitó las funciones de la RNEC frente al proceso electoral. No obstante, la Ley 1885 de 2018 introdujo diversas modificaciones a dicha regulación. Esta última se encuentra compuesta por 23 artículos que fijan reglas relacionadas con el proceso electoral.

33.1. Un primer grupo define el objeto de la Ley (art.1), precisa el alcance de las expresiones “joven”, “juventud”, “juvenil” (art.2), refiere las funciones y conformación de los Consejos de Juventud (arts. 3 y 4) así como la convocatoria para su elección (art. 5). En particular, el párrafo único de esta última disposición establece que la RNEC -como entidad encargada de la organización y dirección de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud- tiene, entre otras, las funciones de “[f]ijar los sitios de inscripción y de votación” y “[c]oordinar la logística de los puestos de votación y sitios de escrutinios (...)”.

33.2. El segundo grupo regula la inscripción de jóvenes electorales (art.6) previendo en su párrafo 2° que “[l]a determinación de los puestos de inscripción y votación para los Consejos Municipales, Distritales y Locales de Juventud, se hará teniendo en cuenta las condiciones de fácil acceso y reconocimiento de las y los jóvenes y estará a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil (...)”. Igualmente dispone que “[l]as autoridades territoriales coadyuvarán en la consecución y alistamiento de los puestos de votación y al Comité Organizador de cada municipio realizar la difusión de las direcciones de los puestos de votación”. En este grupo también se establecen reglas sobre la inscripción de candidatos (art. 7), el número de curules (art.8), los jurados de votación (art. 9) y el censo electoral (art.10).

33.3 A continuación se fijan reglas relativas a los testigos electorales (art.11), al comité organizador de la elección de Consejos de Juventud (art. 12), a los escrutinios (art. 13), al régimen de inhabilidades (art.14), a las plataformas de juventudes (arts. 15, 16, 17), al Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud (art.18) y a la interlocución con las autoridades territoriales y nacionales (art. 19).

33.4. Finalmente, se define el régimen aplicable en lo no previsto (art. 20), se unifica la elección de los Consejos de Juventud (art. 21), se prevé la composición de las comisiones de concertación y decisión, y se señala la vigencia de la ley y sus derogatorias (art. 23).

34. Sobre la competencia de la RNEC en materia de elecciones de los Consejos de Juventudes, la Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en al menos dos oportunidades. En la sentencia C-862 de 2012 realizó el control del artículo 43 de la ley 1622 de 2013, por virtud del cual le correspondía a la Registraduría organizar las elecciones junto con las alcaldías distritales, municipales y locales. Concluyó que la norma era constitucional, dado que le asignaba la función a un organismo con capacidad de cumplirla eficientemente y coordinando los órganos nacionales y locales.

35. La sentencia C-484 de 2017 examinó el artículo 5 de la actual Ley 1885 de 2018 que concentra todas las labores de la convocatoria de elecciones en cabeza de la RNEC, precisando que las alcaldías acompañan el proceso de inscripción con amplia promoción, difusión y capacitación electoral, teniendo en cuenta el enfoque diferencial. La Sala Plena sostuvo que la centralización de esas labores era exequible por cuanto “el legislador tiene la potestad de determinar autónomamente la manera como organiza el proceso electoral, garantizando en este caso que la RNEC se ocupe de todo el proceso de convocatoria y elección de los Consejos y destine los recursos necesarios en el proceso electoral (...)”.

36. En lo relativo a la determinación de los puestos de votación por parte de la RNEC (artículo 44 de la Ley 1622 de 2013), la sentencia C- 862 de 2012, indicó que se ajustaba a los parámetros constitucionales, en cuanto “asigna funciones a organismos que tienen la posibilidad de realizarlas eficientemente, además que desarrolla el principio de concurrencia y coordinación en la administración al determinar tareas para ser desarrolladas por organismos del nivel nacional y local en pos de un objetivo legítimo dentro del ordenamiento

constitucional colombiano”.

37. La sentencia C-484 de 2017 examinó el artículo 6 de la actual Ley 1885 de 2018. Preciso que “(...) la determinación de los puestos de acceso (...) que había sido examinado en parte en la sentencia C-862 de 2012, pero cuyas modificaciones referentes a que la organización se realizará conjuntamente por parte de la RNEC y de las entidades territoriales resultan exequibles, toda vez que dicha entidad, junto con el Consejo Nacional Electoral, tiene la potestad de organizar las elecciones y de ejercer su dirección y vigilancia de acuerdo al artículo 120 de la Constitución (...)”.

() Derecho al sufragio y los límites de la organización electoral

39. Esta Corporación ha señalado que el derecho al voto, “incide en la conformación y control de los poderes públicos y de esta manera se contribuye a la legitimación del ejercicio del poder político”. La participación política bajo la forma de sufragio “comprende no sólo la actividad subjetiva encaminada a ejercer el derecho, sino también una cierta acción del Estado encaminada a crear las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho tenga lugar”. Ello es así por cuanto “sin la organización electoral, la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido”. Por ende “corresponde al Estado poner en marcha los medios para que la voluntad ciudadana sea adecuadamente recepcionada y contabilizada (...)”. (Negrilla no original)

40. Desde el punto de vista institucional “la organización electoral entraña una serie de responsabilidades estatales cuyo cumplimiento es indispensable para el buen funcionamiento del sistema”. Así, la prestación estatal debe tener en cuenta que el derecho al sufragio “comprende la posibilidad de acceder a los medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes”. Por tanto, el ejercicio y cumplimiento del voto ciudadano “están supeditadas a la existencia de una adecuada,

consciente y eficiente organización electoral que facilite su realización”.

41. Respecto de la eficacia del derecho al voto ha dicho la Corte que requiere “la confluencia de factores institucionales e individuales” y el estudio constitucional de estos factores debe hacerse “a partir de una apreciación ponderada y razonable de las exigencias impuestas a cada una de las partes y teniendo presente la finalidad buscada por la norma”. De ese modo, el concepto de eficacia “no puede ser comprendido sin una consideración sobre el fin del sistema electoral, vale decir, sobre el ejercicio del derecho fundamental a la participación política por medio del voto. Bajo este punto de vista, se excluye toda lógica cuantitativa o eficientista y resulta preponderante la protección efectiva del derecho de cada uno de los ciudadanos. Por ello es que “[l]os sobrecostos o el agotamiento del sistema, no son, en principio, argumentos válidos para anular la posibilidad de que un ciudadano ejerza efectivamente su derecho”. De modo que “el Estado debe disponer todos los medios idóneos necesarios para que los individuos, con independencia de la situación en la que se encuentren, puedan sufragar”. (Negrilla no original).

42. En suma, el núcleo esencial del derecho fundamental al voto comprende, además de la libertad de escoger un candidato, “el derecho de los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada” y el deber del ciudadano “de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales”. El análisis constitucional del derecho al sufragio comprende armonizar, por una parte, “la eficacia organizativa, con todas sus implicaciones económicas y funcionales” y, por otra, “la protección individual del derecho”. En ese orden de ideas, la satisfacción del derecho al voto consiste entonces en asegurar a sus titulares la igualdad de oportunidades en el acceso a la participación política ejercida bajo la forma de sufragio, lo cual comporta una atención especial de las autoridades competentes.

Caso concreto

i. (i) Breve presentación del asunto

43. Los accionantes manifestaron que (i) la RNEC decidió instalar en el municipio de Santa Ana un puesto de votación para la elección de Consejos de Juventudes y no en el corregimiento de San Fernando -lugar de su residencia-. Según advierten (ii) dicha situación implicaba el traslado a esa municipalidad disponiendo de sus propios recursos para sufragar el costo del transporte, resultando “demasiado elevado” debido a que las vías se encontraban en mal estado. A su juicio era procedente (iii) instalar un puesto de votación en ese corregimiento para que los jóvenes pudieran ejercer su derecho al voto.

44. La RNEC indicó, en sede instancia, que adelantaron un estudio para establecer las necesidades de cada municipio en relación con los puestos de votación. En el caso de Santa Ana se decidió habilitar un solo puesto de votación en la cabecera municipal y no en San Fernando, teniendo en cuenta las necesidades del evento electoral.

45. El CNE señaló que no es la entidad encargada de escoger los lugares para instalar los puestos de votación, en tanto dicha función es atribuida a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Además, precisó que no se contempla entre sus funciones la de suministrar transporte a los sufragantes.

46. La Alcaldía de Santa Ana señaló que, entre el corregimiento de San Fernando y el municipio de Santa Ana, existe una distancia aproximada de siete kilómetros, y el valor de transporte para trasladarse a dicha municipalidad “oscila entre los diez mil pesos (\$10.000) ida y vuelta”. Preciso que dicho recorrido en temporada de lluvias se ejecuta en máximo veinte minutos y cuando la vía es totalmente transitable en diez minutos.

47. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santa Ana, Magdalena, en sentencias del 4 de noviembre de 2021 declaró improcedente la acción de tutela, tras considerar que los actores tenían la posibilidad de “atacar dicha determinación acudiendo a la vía idónea”. Señaló que al Juez de tutela “no le es permitido asumir las funciones que le corresponden a una Entidad del Orden Nacional, como lo es la Registraduría Nacional del Estado Civil (...) porque sus decisiones y atribuciones están amparadas bajo su discrecionalidad (...)”.

() La acción de tutela formulada cumple los requisitos de procedencia

48. Legitimación en la causa por activa. La Carta Política establece en el artículo 86 que cualquier persona podrá presentar una acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular. Los accionantes, quienes actúan en causa propia, se encuentra legitimados para iniciar esta acción por ser los titulares de los derechos fundamentales que alegan como vulnerados por parte de la RNEC.

49. Legitimación en la causa por pasiva. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 5º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad, que vulnere o amenace vulnerar un derecho fundamental. En este caso, la acción de tutela se dirige en contra de la RNEC a la cual se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales por no haber habilitado un puesto de votación para elecciones del Consejo de Juventudes en el corregimiento de San Fernando -perteneciente a la jurisdicción del municipio de Santa Ana-.

50. Inmediatez. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que si bien la solicitud de

amparo puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe ocurrir en un plazo razonable atendiendo las circunstancias particulares de cada caso. En esta oportunidad, ni de la demanda de tutela ni de las pruebas que obran en el expediente es posible inferir la fecha en que los actores tuvieron conocimiento de la decisión de la Registraduría relativa a la ubicación de los puestos de votación. Por tal razón, la Sala tendrá en cuenta la oportunidad del mecanismo desde la fecha en que se realizaron los comicios. Así, la acción de tutela se presentó el 25 de octubre de 2021 y la elección del Consejo de Juventudes se realizó el 5 de diciembre de ese mismo año. En consecuencia, como la acción de tutela se presentó antes de la fecha en que se llevó a cabo la elección de los Consejos de Juventudes, el mecanismo se considera oportuno.

51. Subsidiariedad. El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución establece el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela, señalando que sólo procederá “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. De lo anterior se desprende que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.

52. Los accionantes cuestionaron la decisión administrativa de la Registraduría de no haber instalado puestos de votación en zonas no urbanas para la elección del Consejo de Juventudes, en particular en el corregimiento de San Fernando perteneciente a la jurisdicción del municipio de Santa Ana. Advierte la Sala que los actores pudieron acudir previamente a la Registraduría con el fin de requerir la instalación de un puesto de votación en dicho corregimiento y, según la respuesta que la entidad hubiere adoptado, ejercer los mecanismos en contra de la respuesta otorgada; sin embargo, ni del escrito de tutela ni de las pruebas aportadas al expediente se advierte que hubieran procedido en esa dirección. A pesar de lo anterior, la Sala considera que la acción de tutela es procedente si se tiene en

cuenta que (i) la fecha de los comicios estaba próxima, (ii) se trata de personas jóvenes que reclaman la participación; y, además (iii) son miembros de población rural. En esa dirección, no hubiere sido eficaz el agotamiento administrativo y luego el jurisdiccional, dada la necesidad de una respuesta oportuna, esto es, antes de las elecciones. Las circunstancias descritas, vistas en conjunto, muestran que la intervención del juez de tutela en el asunto particular se torna indispensable.

() En este caso dado que la votación tuvo lugar el día 5 de diciembre de 2021 se configura una carencia actual de objeto por daño consumado

53. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el concepto de la “carencia actual de objeto” para identificar la imposibilidad material para dictar alguna orden que permita salvaguardar los intereses jurídicos cuya garantía le ha sido encomendada. Dicho fenómeno se puede materializar por circunstancias diversas: hecho superado, daño consumado o acaecimiento de una situación sobreviniente.

54. El hecho superado se presenta cuando lo que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. El daño consumado supone que, en cualquier etapa del proceso, ya sea ante los jueces de instancia o en sede de revisión ante la Corte, se materializa u ocurre el daño que se pretendía prevenir mediante el amparo constitucional. Y el hecho sobreviniente ha sido calificado como una categoría que cobija casos que no se enmarcan en los conceptos tradicionales de daño consumado y hecho superado, y se remite a cualquier “otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío”.

55. La Corte ha explicado que, pese a la configuración de la carencia actual de objeto, es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional del juez, no para resolver el

objeto de la tutela -el cual desapareció por sustracción de materia-, sino por otras razones que superan el caso concreto, como avanzar en la comprensión de un derecho fundamental, o para prevenir que una nueva violación se produzca en el futuro. Por lo tanto, el juez puede emitir un pronunciamiento de fondo o incluso adoptar medidas adicionales.

56. En la situación que analiza la Corte, los accionantes alegaron una restricción del derecho al sufragio debido a la decisión de la RNEC de instalar el puesto de votación en el municipio de Santa Ana y no en el corregimiento de San Fernando. A su juicio, ello era inconstitucional puesto que requerían trasladarse a la cabecera municipal, pese a que las vías de acceso a dicha municipalidad se encuentran en “muy mal estado”, debiendo asumir un pago elevado por los servicios de transporte.

57. La Corte pudo verificar que las elecciones de Consejo de Juventudes se realizaron el 5 de diciembre del 2021. En esa dirección, las circunstancias fácticas variaron, configurándose una carencia actual de objeto por daño consumado. Durante el trámite de la acción de tutela se materializó el daño que se pretendía prevenir con su interposición, pues los comicios finalmente se realizaron en la precitada fecha y de las pruebas que obran en el expediente no se advierte que la Registraduría hubiere adoptado alguna medida destinada a superar las dificultades objetivas identificadas en el trámite constitucional. No obstante, aun cuando no es posible dictar la orden de protección solicitada, ello no es óbice para realizar el análisis del caso y adoptar medidas destinadas a que los hechos como los que se presentaron en esta oportunidad no se repitan.

() La Registraduría Nacional del Estado Civil desconoció los derechos a la participación y al debido proceso de los accionantes

58. Según quedó expuesto en las consideraciones de esta providencia (i) todas las personas son titulares del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político

(art. 40); (ii) ello incluye a los adolescentes y jóvenes quienes tienen el derecho a participar en las decisiones que los afectan mediante instrumentos de democracia representativa o directa; (iii) dicho derecho envuelve no solo el deber de no interferir en el ejercicio de expresiones legítimas de participación juvenil sino también en el cumplimiento de un haz de reglas, instrumentos, instituciones y procedimiento que lo hagan posible; (iv) en esa dirección las leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018 establecen entre las formas de participación, la integración de los Consejos de Juventudes; (v) dichos Consejos hacen posible materializar no solo el derecho a elegir y ser elegido sino también el derecho a controlar el poder público dado que, entre otras funciones, tienen la de “[p]articipar en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población joven en las respectivas entidades territoriales”. (Art. 34 de la Ley 1622 de 2013 modificado por el art. 3 de la Ley 1885 de 2018).

60. Así pues, debe la Corte definir si, de acuerdo con los elementos de juicio que obran en el expediente, la Registraduría vulneró los derechos de los actores al no adoptar alguna medida destinada a superar las dificultades identificadas en el trámite constitucional.

61. La pobreza y las dificultades viales para acudir a las localidades donde se encuentran ubicados los puestos de votación en el territorio nacional pueden constituir obstáculos que impiden la efectividad del derecho al sufragio. En el asunto que ahora examina la Corte, los accionantes residentes en el corregimiento de San Fernando reclamaron la instalación de una mesa de votación en dicho lugar -para la elección de consejo de juventudes-, dado que (i) las vías de acceso a la cabecera municipal -municipio de Santa Ana- se encontraban en muy mal estado; (ii) la elección implicaba la participación de jóvenes entre los 14 y 28 años y “muchos padres de familia” se rehusarían a autorizar a sus hijos para trasladarse a otro lugar; además (iii) la mayoría de los jóvenes de corregimientos y veredas son de estrato bajo y resultaba “injusto” que tuvieran que destinar recursos para financiar el costo del transporte. De acuerdo con el registro fotográfico aportado al expediente y no controvertido por ninguno de los intervinientes se aprecia que, en efecto, las vías se encuentran en grave estado y hasta la

fecha no se evidencian elementos de juicio que demuestren que esa situación haya cambiado.

62. La Registraduría Nacional del Estado Civil no se ocupó de precisar -aun cuando fue solicitado por la Corte en auto de pruebas del 17 de marzo del año en curso- las razones particulares por las cuales no se instaló una mesa de votación en dicho corregimiento, teniendo en cuenta la situación antes referida. Tampoco emitió pronunciamiento alguno en torno a la adopción de alguna medida que hiciera frente a la problemática puesta de presente por los actores. Ese silencio, acompañado de la inacción frente a lo pretendido por los accionantes, constituye una vulneración simultánea de los derechos a la participación y al debido proceso.

63. Esta corporación ha destacado que hace parte de las garantías del debido proceso, entre otras, “obtener soluciones y decisiones motivadas en un plazo razonable”, pues la motivación de las decisiones “adquiere particular relevancia en un Estado Social de Derecho, toda vez que se convierte en la herramienta idónea para que los destinatarios de estas puedan conocer las razones de la administración cuando resultan afectados sus intereses”.

64. Sobre la motivación en las decisiones administrativas ha dicho la Corte que ello “no contradice disposición constitucional alguna y, por el contrario, desarrolla el principio de publicidad, al consagrar la obligación de expresar los motivos que llevan a una determinada decisión, como elemento esencial para procurar la interdicción de la arbitrariedad de la administración”. Ello es singularmente importante, en tanto se orienta “al convencimiento de las partes, eliminando cualquier arbitrariedad y facilitando el saber por qué se tomó la decisión respectiva, lo cual permite la viabilidad de los recursos”. Además, “pone de manifiesto la vinculación de la Administración al ordenamiento jurídico y por consiguiente, la motivación se puede caracterizar como la explicación, dada por la Administración, mediante fundamentación jurídica, de la solución que se da al caso concreto”.

65. En esa medida, las decisiones administrativas a través de las cuales se adoptan determinaciones de diversa naturaleza “deben expresar los motivos o causas que los sustentan, puesto que de esa forma se le da una información al juez que ejerce el control jurídico de esos actos, verificando si se ajustan al orden vigente y si corresponden a los fines precisados en él” . Ello, con la finalidad de evitar “la arbitrariedad, el capricho y los abusos por parte de las autoridades públicas, otorgando la posibilidad de que su contenido sea expuesto a examen judicial para verificar si los acompaña la racionalidad que a toda determinación oficial se le exige (...)”

66. De acuerdo con los anteriores criterios y en atención al asunto que ocupa a la Sala, cuando las decisiones de la RNEC impliquen una restricción de un derecho fundamental, por ejemplo, el derecho a la participación en su manifestación de derecho al sufragio (art. 40 C. Pol) emerge para la entidad un deber de motivación. Si se incumple se configura una infracción no solo del derecho injustificadamente restringido sino también del derecho al debido proceso.

67. El voto en la elección de Consejo de Juventudes es singularmente importante. Ello es así, en tanto permite la participación de los jóvenes, facilita el desarrollo de la política en materia de juventudes y contribuye “a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales”.

68. Tales circunstancias implican, a juicio de la Corte, que en aquellos casos en los cuales (i) la RNEC adopte decisiones relativas a la distribución y ubicación de los diferentes puestos de votación -por ejemplo cuando disponga instalar puestos de votación en las cabeceras municipales y no en los corregimientos y/o veredas aledañas a esas municipalidades-; y (ii) dicha decisión implique una limitación para ejercer el derecho al voto atendiendo las circunstancias concretas en las que se encuentra determinado núcleo poblacional; (iii) se

activa a cargo de dicha entidad un deber especial de motivar de manera precisa esa decisión. Dicho deber, advierte la Corte, (iv) es exigible cuando se presenten circunstancias que objetivamente impliquen una dificultad para el ejercicio del derecho al voto -como ocurrió en este caso-, o cuando así lo soliciten autoridades territoriales o personas con derecho a participar en el respectivo certamen electoral.

69. En estos casos el deber de motivación -que en este punto específico se articula con el debido proceso administrativo previsto en el artículo 29 y los principios que rigen la actuación administrativa según el artículo 209 de la Constitución- exige la adopción de un acto administrativo que, atendiendo las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad, (1) explique detalladamente la finalidad de la decisión adoptada; (2) valore detalladamente la eficacia concreta de esa decisión para alcanzar tal finalidad; (3) considere las alternativas disponibles en función de las circunstancias concretas del núcleo poblacional; y (4) explique por qué la búsqueda de la finalidad en la situación específica tiene un valor al menos equivalente a la garantía del derecho al voto de los integrantes del respectivo grupo poblacional. No basta que se invoquen razones genéricas o abstractas. Es necesario que, de manera particular y concreta, se consideren las condiciones en las que se encuentra el centro poblacional. Dicha motivación, naturalmente, podrá ser objeto de escrutinio judicial mediante las acciones que, en cada caso, resulten procedentes.

70. En suma, cuando se trate de elecciones de los consejos de juventudes, la satisfacción del derecho a la participación de las personas jóvenes que habitan zonas rurales, entendido conjuntamente con el debido proceso administrativo, impone dos deberes básicos a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Primero, un deber general de disponer la instalación de puestos de votación a una distancia razonable para que los sufragantes acudan a ejercer su derecho. Segundo, cuando la población rural se enfrente a dificultades de movilidad para acudir a los puestos de votación, un deber de motivar de manera concreta y razonable por qué, a pesar de tales dificultades, se ha abstenido de instalar mesas de votación en un lugar específico.

71. El cumplimiento de los deberes referidos, en el caso de la elección de los consejos de juventudes, resulta especialmente relevante dado que (i) además de la novedad del certamen electoral, (ii) la elección de consejos de juventudes comprende entre sus participantes a jóvenes mayores y menores de edad que pueden encontrarse en situaciones de debilidad económica. Esta situación demanda especial cuidado por parte de las autoridades electorales y exige la adopción de los medios necesarios “para que los individuos, con independencia de la situación en la que se encuentren, puedan sufragar”.

72. En esta oportunidad la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil desconoció los derechos a la participación y al debido proceso, dado que no se encuentra probado que hubiera justificado de manera particular la decisión de no instalar puestos de votación en el corregimiento de San Fernando. Ello era exigible por cuanto, según la evidencia disponible (i) existían dificultades para la movilidad de las personas al puesto de votación ubicado en el Municipio de Santa Ana y (ii) era posible considerar la existencia de dificultades económicas para la movilización hasta dicha municipalidad. Si bien la Registraduría en sede de instancia manifestó haber realizado un estudio de densidad poblacional para establecer los puestos de votación que deberían ser instalados, no existe evidencia de ningún pronunciamiento específico -a pesar de haber sido requerida por esta Corte- en el que se determinaran los criterios empleados para justificar la decisión adoptada respecto del corregimiento de San Fernando.

73. Es importante resaltar que aun cuando el desarrollo de los certámenes electorales supone la apropiación de recursos del presupuesto público, lo que le impone a la Registraduría valorar la mejor relación entre los costos y los beneficios asociados a la instalación de los puestos de votación, también es cierto que los “sobrecostos o el agotamiento del sistema” no constituyen, en principio, “argumentos válidos para anular la posibilidad de que un ciudadano ejerza efectivamente su derecho”.

74. La participación de la juventud en los procesos democráticos constituye una condición

necesaria para la realización de los fines del Estado (art.2). Las autoridades públicas tienen una obligación especial de hacer posible que, en virtud de su naturaleza expansiva, la democracia sea una realidad en todos los territorios del país. Se trata de un deber irrenunciable e ineludible. Esto le impone a la organización electoral y a las autoridades locales (i) una prohibición de impedir u obstaculizar las formas legítimas de participación, así como (ii) un mandato de emprender todas aquellas gestiones que se requieran para que ninguna persona deba renunciar al ejercicio de las posiciones jurídicas que la ciudadanía le confiere.

75. En esa dirección, la Corte estima necesario realizar una advertencia final. Los comicios se realizaron el 5 de diciembre de 2021 y según se advierte, la Registraduría reportó altos índices de abstención. Concretamente, en el departamento del Magdalena la Registraduría reportó más del 80% de abstención. Tal circunstancia hace necesario realizar un llamado de atención a la RNEC para que, además de evaluar y verificar oficialmente las posibles causas de esa realidad adopte medidas que lleven a superar esas circunstancias en elecciones futuras.

76. En virtud de lo anterior, en la parte resolutive de esta providencia, la Sala revocará la decisión del 4 de noviembre de 2021 proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santa Ana, Magdalena de única instancia, mediante la cual declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar, declarará la carencia actual de objeto por daño consumado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la decisión del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santa Ana, Magdalena que declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar declarar la CARENIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. INSTAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que en aquellos casos en los cuales la entidad adopte decisiones relativas a la distribución y ubicación de los diferentes puestos de votación, motive dicha decisión de manera precisa y en los términos indicados en esta providencia. Esto será exigible cuando se presenten circunstancias que (i) objetivamente impliquen una dificultad para el ejercicio del derecho al voto -como ocurrió en este caso-; o (ii) cuando así lo soliciten una autoridad territorial o las personas con derecho a participar en el respectivo certamen electoral.

Tercero. LLAMAR LA ATENCIÓN a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, atendiendo al alto grado de abstención que se produjo en los comicios del 5 de diciembre de 2021, además de evaluar y verificar oficialmente las posibles causas de esa realidad, adopte las medidas que lleven a superar esas circunstancias en elecciones futuras.

Cuarto. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General