

Sentencia T-369/18

REVOCATORIA DEL MANDATO-Derecho político fundamental

DERECHOS POLITICOS-Naturaleza fundamental

La sentencia T-117 de 2016 señaló que “Colombia como Estado Social de derecho, organizado como república democrática, participativa y pluralista, consagró los derechos políticos como derechos fundamentales que permiten a toda la ciudadanía participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Tales principios se materializan mediante los diferentes mecanismos previstos en la ley y en la Constitución.”.

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER DERECHOS POLITICOS-Procedencia

La Corte ha sostenido que los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela, especialmente porque “los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo. Como ya lo ha expresado esta Corporación, los derechos políticos ostentan el carácter de fundamentales, situación que ha sido reafirmada por la jurisprudencia y los tratados internacionales suscritos por el Estado Colombiano. Lo que conlleva a que los mismos puedan ser protegidos a través del uso de la acción de tutela.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Concepto y finalidad

REVOCATORIA DEL MANDATO-Regulación

El proceso, en general, puede dividirse en cuatro etapas: la primera etapa, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo suficiente y presentar la petición de consulta popular de revocatoria a la Registraduría General del Estado Civil. La segunda etapa,

concerniente a la verificación que hace la Registraduría del proceso ciudadano, y a la planificación de los comicios, de reunirse los requisitos establecidos para ello. La tercera etapa, que comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del Alcalde o Gobernador. Finalmente, la cuarta etapa, relativa a la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar al Alcalde o Gobernador. En cada una de las etapas, la ley les impone una serie de cargas a los ciudadanos participantes, y una serie de deberes específicos a las autoridades públicas. Para hacer efectivo el derecho a la revocatoria es necesario que los ciudadanos cumplan con las cargas y requisitos establecidos en la ley, y que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos por parte de los ciudadanos, las autoridades cumplan con sus obligaciones disponiendo lo necesario para impulsar el proceso a la siguiente etapa. De tal manera, el conjunto de obligaciones que resulta exigible de las autoridades competentes depende de dos factores: i) en primer lugar, de la etapa en la que se encuentre el procedimiento, y ii) de que los ciudadanos interesados hayan cumplido las cargas que les impone la ley en la etapa respectiva. Si los ciudadanos interesados en el procedimiento han cumplido con las cargas respectivas, las entidades tienen el deber constitucional de disponer lo necesario para avanzar a la siguiente etapa.

FINANCIACION DE LA JORNADA ELECTORAL-No es obligación del Consejo Nacional Electoral destinar los recursos necesarios para celebrar elecciones atípicas a nivel nacional, departamental o municipal

JORNADAS ELECTORALES ATIPICAS-Obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa solicitud de la Registraduría Nacional del Estado Civil, destinar los recursos para su realización

Puede colegir esta Corte que cuando se trate de la celebración de jornadas electorales no establecidas en el calendario electoral, es obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa solicitud de la Registraduría Nacional del Estado Civil, destinar los recursos necesarios para que se lleven a cabo este tipo de elecciones tanto a nivel departamental como municipal, con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos políticos fundamentales.

DERECHOS POLITICOS Y FINANCIACION DE LA JORNADA ELECTORAL PARA REVOCATORIA DE MANDATO DE ALCALDE-Orden al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignar los

recursos necesarios para llevar a cabo el proceso de decisión electoral de revocatoria del mandato de alcalde municipal

Referencia: Expediente T-6.578.691

Acción de tutela formulada por Yury Marcela Cardona Gallego, Óscar Parra Daza y Joel Cardona Gutiérrez, contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo-Tolima-.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, 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, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo 02 de 2015 -Reglamento de la Corte Constitucional-, profieren la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del trámite de la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Ibagué el 29 de noviembre de 2017, dentro del proceso de amparo formulado por los ciudadanos Yury Marcela Cardona Gallego, Óscar Parra Daza y Joel Cardona Gutiérrez contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El señor Nondier Arias fue elegido como alcalde de Herveo-Tolima en octubre de

2015.

1.2. Transcurridos veinte meses de su mandato, un grupo significativo de ciudadanos se organizó con la finalidad de promover la revocatoria del mandato del alcalde municipal de Herveo-Tolima.

1.3. El comité “DIGNIDAD POR HERVEO”, fue reconocido por la Registraduría Municipal mediante Resolución 001 del 23 de marzo de 2017.

1.4. Una vez obtenido el reconocimiento, el comité promotor presentó ante la Registraduría Municipal los documentos necesarios para que se convocara a la jornada electoral de revocatoria del mandato.

1.5. A través de la Resolución 003[1] del 18 de marzo de 2017[2] la Registraduría Municipal de Herveo-Tolima certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para proponer la utilización del mecanismo de revocatoria del mandato.

1.6. Mediante Decreto 1017[3] del 26 de septiembre de 2017[4], la Gobernación del Tolima convocó a la ciudadanía de Herveo para que participara en la revocatoria del mandato del alcalde de la citada municipalidad, jornada que tendría lugar el 12 de noviembre de esa misma anualidad.

1.7. A través de oficio del 3 de octubre de 2017[5], el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó al Gerente Administrativo y Financiero de la Registraduría Nacional del Estado Civil que los costos y las disposiciones presupuestales deben ser asumidos por la entidad que emite el acto administrativo que convoca a la jornada electoral, y afirmó que teniendo en cuenta que la misma fue adelantada por la Gobernación del Tolima, es esta última entidad la encargada de apropiar los recursos necesarios para darle cumplimiento a ésta.

1.8. Mediante oficio del 8 de noviembre de 2017[6] dirigido al Gobernador del Tolima, el Registrador Delegado en lo Electoral solicitó a la máxima autoridad departamental que “desde su despacho suspendan mediante decreto la realización de las votaciones del MPC[7] (sic)”[8]. Soportó su petición en el hecho de que a la fecha no había recibido los recursos necesarios para adelantar la jornada electoral y que tanto el Ministerio

de Hacienda y Crédito Público, como la Gobernación del Tolima afirmaron que no era su competencia destinar los mismos.

1.9. En respuesta a la solicitud presentada por el Delegado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Gobernación del Tolima expidió el Decreto 1193[9] de 2017[10], por el cual suspendió el Decreto 1017 de la misma anualidad, que convocaba a la ciudadanía de Herveo, a la jornada electoral de revocatoria del mandato.

2. Trámite impartido a la acción de tutela

Como consecuencia de la suspensión de la jornada electoral atípica convocada en el municipio de Herveo-Tolima, los ciudadanos Yury Marcela Cardona Gallego, Joel Cardona Gutiérrez y Óscar Parra Daza formularon acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-, para que les fueran amparados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política.

Teniendo en cuenta que las acciones versaban sobre los mismos hechos, partes y pretensiones, el Tribunal Administrativo de Ibagué procedió a acumular los expedientes para tramitarlos bajo la misma cuerda procesal.

Los accionantes sustentaron su reclamo constitucional en que el movimiento ciudadano “DIGNIDAD POR HERVEO” presentó ante la Registraduría Municipal los documentos requeridos por la Ley para que se convocara a la población para decidir si el alcalde de dicha localidad debería ser revocado de su mandato.

3. Traslado y contestación de la Demanda

El 28 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Ibagué admitió la acción de tutela interpuesta por la ciudadana Yury Marcela Cardona Gallego contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-. Igualmente dispuso acumular el proceso impulsado por la señora Cardona Gallego, con el expediente 73001-22-05-000-2017-00302-00 y ordenó correr traslado a las partes intervinientes para que se pronunciaran sobre los hechos expuestos por los accionantes.

Al respecto dieron respuesta los siguientes sujetos procesales e intervinientes:

3.1. Gobernación del Tolima

La doctora Andrea Mayoral Ortiz, en su calidad de apoderada de la Gobernación del Tolima dio contestación a la acción de tutela; manifestó que las pretensiones de la accionante debían ser negadas, teniendo en cuenta que la entidad territorial no vulneró ni amenazó ningún derecho fundamental por acción u omisión, y afirmó que la accionante no logró acreditar la trasgresión de derecho fundamental alguno.

Del mismo modo señaló que el Registrador Delegado en lo Electoral indicó que la obligación de destinar los recursos necesarios para adelantar la jornada electoral se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien se negó a destinar los mismos.

Concluyó que la Gobernación del Tolima ha dado cumplimiento a todas las obligaciones que se encuentran a su cargo y solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, comoquiera que la misma no es el mecanismo idóneo, toda vez que existen otros recursos de defensa judicial.

3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito del 23 de noviembre de 2017[11], Carolina Jiménez Bellicia, en su calidad de Asesora del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respondió al requerimiento manifestando que “Los Ministerios son entidades creadas por la ley, que hacen parte de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, y sus objetivos, funciones y responsabilidades son las señaladas por la ley. Por ello, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en nuestro caso, el Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, en el cual no se encuentra competencia o delegación específica que lo haga responsable o encargado de tramitar, autorizar, financiar, programar, convocar y/o garantizar la efectividad de los mecanismos democráticos y los derechos Constitucionales, para realizar gestiones administrativas, técnicas, presupuestales, financieras, contractuales y todas las necesarias, a fin de financiar, reprogramar, convocar y/o garantizar la efectividad del Mecanismo de Participación Ciudadana de Revocatoria del Mandato denominado “Dignidad por Herveo”, o

bien el ente encargado de asegurar la financiación y realización, de mecanismos de participación ciudadana o el que deba asumir el costo del mecanismo hoy suspendido indefinidamente en el citado ente territorial”[12].

Por lo anterior, aseguró que el Ministerio no conculcó los derechos fundamentales de los accionantes toda vez que no es su competencia legal ni constitucional, asumir las obligaciones de los entes territoriales y/o de sus representantes. Igualmente manifestó que la Cartera no ha emitido ningún acto administrativo que haya ordenado la suspensión del proceso de revocatoria del mandato.

Aclaró que los artículos 31, 33 y 71 de la Ley 1757 de 2015 preceptúan las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las entidades en relación con el proceso de revocatoria de mandato.

Expresó que el artículo 33 de la citada Ley señala que “al expedir el Decreto de convocatoria para la Consulta Popular, el Presidente, Gobernador o Alcalde, no solo establece las fechas de su celebración, sino las “demás disposiciones necesarias para su ejecución”, dentro de ellas están por supuesto las disposiciones presupuestales para materializar este procedimiento de participación democrática”[13].

Concluye afirmando que se debe declarar la improcedencia de la acción toda vez que en relación con el ente ministerial se configura la falta de legitimación por pasiva, comoquiera que no es obligación de la Cartera de Hacienda destinar los recursos necesarios para que se adelante el proceso de revocatoria de mandato en el municipio de Herveo-Tolima.

3.3. Municipio de Herveo-Tolima

En escrito del 23 de noviembre de 2017[14], el alcalde del Municipio de Herveo-Tolima, Nondier Arias, manifestó que no es la entidad territorial a la que él representa la encargada de destinar los recursos para que se adelante la jornada de revocatoria, asimismo indicó haber cumplido con todos los requerimientos legales, no asistiendo a los comités de revocatoria y permitiendo que el grupo de ciudadanos adelantara las labores relacionadas con la iniciativa popular y garantizando que la población ejerza sus derechos políticos.

3.4. Registraduría Nacional del Estado Civil

3.5. Consejo Nacional Electoral

Mediante escrito del 23 de noviembre de 2017[15], el Consejo Nacional Electoral expresó que en relación con las pretensiones de los accionantes no es la entidad encargada de destinar los recursos necesarios para que se lleve a cabo la jornada electoral de revocatoria del mandato en el municipio de Herveo-Tolima, por lo que solicitó ser desvinculada del proceso que se adelanta.

4. Decisiones adoptadas por las autoridades judiciales

Primera instancia

4.1. Mediante sentencia del 29 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Ibagué declaró improcedente la acción de tutela elevada por Yury Marcela Cardona Gallego, Joel Cardona Gutiérrez y Óscar Parra Daza.

Estimó que los accionantes no agotaron las instancias judiciales ordinarias, toda vez que las actuaciones adelantadas por las entidades públicas deben ser atacadas a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sobre el particular expresó:

“De acuerdo con el anterior marco fáctico y jurídico, encuentra la Sala que es claro que los derechos políticos esbozados por los demandantes tienen el carácter de fundamentales, acorde con la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional sobre la materia, sin embargo se considera que en el presente asunto la acción de tutela resulta ser improcedente para la protección de tales derechos, toda vez que los demandantes cuentan con un medio ordinario eficaz e idóneo para tales efectos, que no es otro que la acción de nulidad”[16].

5. Actuaciones en sede revisión

Mediante auto del 16 de febrero de 2018, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos, integrada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Antonio José Lizarazo Ocampo, seleccionó el expediente de la referencia y lo asignó, previo reparto, al Magistrado Alberto Rojas Ríos, para proyectar la decisión de su revisión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, indicando como criterio de selección objetivo: asunto novedoso y exigencia

de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental[17].

6. Material probatorio relevante que obra en el expediente

6.1. Resolución 003 del 18 de septiembre de 2017, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil “Por la cual se certifica el número total de apoyos consignados, válidos y nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática de Revocatoria del Mandato de carácter Municipal”. Cuaderno N°1, folios 15-17.

6.2. Decreto 1017 del 26 de septiembre de 2017, expedido por la Gobernación del Tolima “Por medio del cual se convoca a los ciudadanos a participar en la consulta popular (sic) en el municipio de Herveo-Tolima”. Cuaderno N°1, folios 13-14.

6.3. Oficio del 3 de octubre de 2017, remitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por el cual informa que esa entidad no cuenta con los recursos necesarios para que se adelante la jornada electoral en el municipio de Herveo-Tolima, y que dicha obligación económica se encuentra en cabeza de Gobernación del Tolima. Cuaderno N° 1, folios 6-8.

6.4. Oficio del 8 de noviembre de 2017, remitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil a la Gobernación del Tolima, mediante el cual solicita a la autoridad departamental que suspenda la convocatoria de la jornada electoral programada para el día 12 de ese mismo mes y año, debido a que a la fecha no había recibido los recursos necesarios por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuaderno N° 1, folios 4-5.

6.5. Decreto 1197 del 10 de noviembre 2017, expedido por la Gobernación del Tolima “Por medio del cual se suspenden los efectos del Decreto 1017 de fecha 26 de septiembre de 2017, por el cual se convocó a los ciudadanos a participar en la consulta popular (sic) en el municipio de Herveo Tolima”. Cuaderno N°1, folio 76.

6.6. Acción de tutela elevada por la ciudadana Yury Marcela Cardona Gallego, contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-.

Cuaderno N° 1, folios 19-37.

6.7. Acción de tutela elevada por el ciudadano Joel Cardona Gutiérrez, contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-. Cuaderno N° 2, folios 19-37.

6.9. Auto proferido por el Tribunal Administrativo de Ibagué, por el cual admite la acción de tutela impulsada por la señora Yury Marcela Cardona Gallego, y ordena acumular la misma con los expedientes en los que se relacionan las acciones de tutela interpuestas por los ciudadanos Joel Cardona Gutiérrez y Óscar Parra Daza. Cuaderno N° 3, folios 173-174.

6.10. Respuesta a la acción de tutela presentada por la Gobernación del Tolima. Cuaderno N°1, folios 85-90.

6.11. Respuesta a la acción de tutela presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuaderno N°1, folios 91-99.

6.12. Respuesta a la acción de tutela presentada por la Alcaldía Municipal de Herveo-Tolima. Cuaderno N°1, folios 142-149.

6.13. Respuesta a la acción de tutela presentada por el Consejo Nacional Electoral. Cuaderno N°1, folios 159-162.

6.14. Respuesta a la acción de tutela presentada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Cuaderno N°3, folios 89-119.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso

Los ciudadanos Yury Marcela Cardona Gallego, Óscar Parra Daza y Joel Cardona Gutiérrez, impulsaron acciones de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política dentro del proceso de revocatoria de mandato que se adelanta en el citado municipio y el cual fue suspendido por parte de la Gobernación del Tolima, de acuerdo con la solicitud elevada por el Registrador Delegado en lo Electoral quien informó que no contaba con los recursos necesarios para llevar a cabo la jornada democrática.

A juicio de los accionantes, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-, vulneraron sus derechos a la participación política, comoquiera que dichas entidades se encuentran en la obligación de destinar los recursos necesarios para que la ciudadanía decida, democráticamente, si el mandatario municipal debe continuar desempeñando las funciones propias de su cargo, o si por el contrario el mismo debe ser removido de su cargo.

Igualmente afirman que es obligación de las entidades accionadas destinar el presupuesto necesario para llevar a cabo la jornada electoral atípica, y que en caso de no hacerlo conllevaría a la trasgresión de los derechos mencionados.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima- vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política al no destinar los recursos necesarios para celebrar la jornada electoral de revocatoria del mandato autorizada por la Registraduría Municipal de Herveo-Tolima?

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se estudiarán a continuación los siguientes temas: (i) la revocatoria de mandato como derecho político fundamental; (ii) el proceso de revocatoria de mandato. Reiteración de jurisprudencia; (iii) el financiamiento de la jornada electoral; y (iv) la solución del caso concreto.

3.1. La revocatoria de mandato como derecho político fundamental

La Declaración Universal de los Derechos Humanos suscrita el 10 de diciembre de 1948, incluye en su artículo 21 los derechos políticos, dando al pueblo el poder de participar en el gobierno de su país, aclarando que la voluntad de éste se puede expresar a través de elecciones auténticas[18].

Con la finalidad de proteger los derechos políticos y garantizar las libertades civiles y políticas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indicó en el numeral 25:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

La inclusión de los derechos políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos evidenció la necesidad de darle la categoría especial a este tipo de derechos, los cuales ostentan la calidad de fundamentales. Por lo anterior señaló que “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su

país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”[19]. (Énfasis propio)

Finalmente, la Carta Democrática Interamericana, suscrita por el Gobierno Nacional el 11 de septiembre de 2001 en Lima-Perú y declarada exequible por esta Corporación mediante sentencia C-644 de 2004 estableció que “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”[20].

A través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos puedan controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente. Para Norberto Bobbio este mecanismo acercaba a los sistemas democráticos a un sistema de democracia directa[22]. Al respecto, dijo:

“Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es –en cuanto supone representantes- una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa”[23].

No obstante “existen opiniones encontradas en el sentido del fortalecimiento de la democracia participativa y una ciudadanía activa que sea el eje rector de una nueva generación de la sociedad civil y política. Por ejemplo, Habermas sostiene una postura discursiva y deliberativa respecto al proceso constituyente de todo país democrático, mientras que Ferrajoli parece desconfiar de este procedimiento discursivo y asambleario”[24].

La sentencia T-045 de 1993[25], que en esa ocasión se ocupó del derecho a la representación, precisó que los derechos políticos son fundamentales, así:

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

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 134 de 1994, define la revocatoria del mandato como “un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”. De esta manera, el legislador estableció cuáles autoridades elegidas democráticamente pueden ser revocadas por la ciudadana, previo cumplimiento de una serie de requisitos procedimentales, limitando la órbita de aplicabilidad de este derecho a la revocatoria de alcaldes y gobernadores.

La sentencia T-117 de 2016 señaló que “Colombia como Estado Social de derecho, organizado como república democrática, participativa y pluralista, consagró los derechos políticos como derechos fundamentales que permiten a toda la ciudadanía participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Tales principios se materializan mediante los diferentes mecanismos previstos en la ley y en la Constitución.”.

El concepto de derecho político se entendió en un principio como la posibilidad de elegir y ser elegido en los diferentes cargos de elección popular. No obstante, dicha concepción fue ampliada al incluir los diferentes mecanismos de participación señalados en la Constitución Política y en el bloque de constitucionalidad mediante los diferentes tratados internacionales que lo componen. Es así que los plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación, como son constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas y revocar el mandato de los funcionarios elegidos, también hacen parte de los derechos políticos fundamentales[26].

Esta Corte señaló que “La revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, que postula el artículo 1o. de nuestra Carta Política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral”[27].

En el mismo sentido, la sentencia T-1337 de 2001, indicó:

“La Corte ha sostenido que los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela, especialmente porque “los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo”

Como ya lo ha expresado esta Corporación, los derechos políticos ostentan el carácter de fundamentales, situación que ha sido reafirmada por la jurisprudencia y los tratados internacionales suscritos por el Estado Colombiano. Lo que conlleva a que los mismos puedan ser protegidos a través del uso de la acción de tutela[28].

3.2. El proceso de revocatoria de mandato.

En nuestro país están programados diferentes eventos electorales de forma periódica; estas jornadas electorales se conocen como elecciones típicas, dentro de las que se encuentran las elecciones de presidente y vicepresidente[29], autoridades legislativas[30] (senadores y representantes a la cámara), y autoridades locales[31]. A su vez, la legislación prevé que se pueden llevar a cabo otras jornadas no incluidas en el calendario electoral, jornadas democráticas conocidas como elecciones atípicas, encontrándose dentro de ellas los plebiscitos, referendos y revocatorias de mandatos, eventos que ostentan la calidad de futuros e inciertos, es decir que las autoridades municipales, departamentales y nacionales no tienen certeza si ocurrirán o no.

Como soporte de lo anterior, la Resolución 2201 del 4 de marzo de 2017, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil “Por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el 11 de marzo de 2018”.

Como se evidencia, desde los meses de marzo y mayo de 2017 se establecieron las fechas en las que tendrían lugar las elecciones parlamentarias y presidenciales en el año 2018.

Sin embargo no se encuentran programadas ningún tipo de jornadas electorales atípicas como consultas populares, revocatoria de mandato, plebiscitos o referendos. Esto debido a la incertidumbre de que los mismos sean convocados o no.

En relación con la revocatoria del mandato, esta Corporación lo definió como el “mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución”[32].

Sobre la posibilidad de hacer efectivos los derechos políticos, la sentencia C-011 de 1994 señaló que “el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa”.

Esta disposición otorga a los ciudadanos una participación activa dentro de la democracia, otorgándole la posibilidad de adelantar acciones que conlleven a la protección de sus derechos políticos durante el periodo para el cual eligió a su representante, y no obligándole a esperar que se convoquen nuevas elecciones para poder expresar su inconformidad.

La sentencia C-179 de 2002 concluyó que “no sólo quienes eligieron al alcalde o al gobernador pueden participar en la revocatoria de su mandato, sino que todos los ciudadanos tienen el derecho de hacerlo, realiza de mejor forma la doctrina de la soberanía popular que adoptara la Constitución de 1991 como sustento de la forma de democracia participativa”.

Este derecho político se encuentra regulado por las leyes 134 de 1994, 741 de 2002 y 1757 de 2015. “El proceso, en general, puede dividirse en cuatro etapas: la primera etapa, relativa a las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo suficiente y presentar la petición de consulta popular de revocatoria a la Registraduría General del Estado Civil. La segunda etapa, concerniente a la verificación que hace la Registraduría del proceso ciudadano, y a la planificación de los comicios, de reunirse los requisitos establecidos para ello. La tercera etapa, que comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del Alcalde o Gobernador. Finalmente, la cuarta etapa, relativa a la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar al Alcalde o Gobernador”[33].

Durante la primera etapa, la persona o personas interesadas (ciudadano o comité) en que se convoque a una jornada democrática de revocatoria de mandato, debe presentar ante la Registraduría Municipal correspondiente la solicitud para hacer uso de este mecanismo de

participación política. La Ley 1757 de 2015 establece que la revocatoria procede si se cumplen dos requisitos: (i) que haya transcurrido al menos un año del mandato del funcionario que se pretende revocar; y (ii) que la solicitud de revocatoria esté apoyada por un número de ciudadanos que alcance, al menos, el 30% de los votos que obtuvo el funcionario elegido.

En la segunda etapa, la Registraduría debe verificar que la solicitud cumpla con los requisitos exigidos por la ley, y en caso afirmativo, debe iniciar la planeación de la votación para decidir en las urnas si se revoca el mandato del respectivo alcalde o gobernador. De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 134 de 1994, corresponde a la Registraduría aprobar la solicitud, certificarla, e informar al funcionario que se pretende revocar del proceso que cursa en su contra. Luego, la entidad deberá convocar a la jornada de votación en un plazo máximo de dos meses después de emitida la certificación donde consta que la iniciativa ciudadana reunió los requisitos de ley (Artículo 67).

En la tercera etapa se lleva a cabo la consulta popular en el respectivo departamento o municipio, para definir si se revoca al mandatario. Dispuesta toda la logística electoral, prospera la iniciativa si “En la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período”[34].

Si no se alcanzan los votos mínimos a favor de la revocatoria, el servidor público continuará ejerciendo sus funciones, en caso contrario, debe ser removido del cargo y el proceso pasa a la siguiente etapa.

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

Esta definición y procedimiento fue ratificado por la Corte en la sentencia T-066 de 2015, en la que manifestó “La revocatoria del mandato es un derecho que se configura a través de un procedimiento complejo, en el cual se pueden distinguir cuatro etapas. En cada una de las etapas, la ley les impone una serie de cargas a los ciudadanos participantes, y una serie de deberes específicos a las autoridades públicas. Para hacer efectivo el derecho a la revocatoria es necesario que los ciudadanos cumplan con las cargas y requisitos establecidos en la ley, y que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos por parte de los ciudadanos, las autoridades cumplan con sus obligaciones disponiendo lo necesario para impulsar el proceso a la siguiente etapa”.

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

3.3. El financiamiento de la jornada electoral

La Resolución 6053 de 2000[35] señala las funciones que debe cumplir la Registraduría Nacional del Estado del Estado Civil. Dichas labores se pueden dividir en dos grandes grupos. El primero de ellos relacionado con la identificación y registro de los ciudadanos colombianos y el segundo relacionado con la organización de las jornadas electorales que tengan lugar en todo el territorio nacional.

En lo atinente a la celebración de las elecciones, el numeral 13 del artículo 5° de la citada

Resolución señala que es labor de la Registraduría “Asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen”.

A su vez, radica en cabeza de dicha Entidad “Organizar las elecciones en aspectos como, ubicación de los puestos de votación y los cambios que se puedan presentar y sitios de escrutinios. b) Tomar todas las medidas necesarias para que las votaciones se realicen de conformidad con las disposiciones legales y las instrucciones que impartan el Registrador Nacional y la Registraduría Delegada en lo Electoral”[36].

Sin embargo, no hay una directriz que ponga en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil la obligación de destinar recursos adicionales a los que les fueron asignados por parte del Ministerio de Hacienda para la celebración de las elecciones atípicas.

Por ello, colige esta Corporación que no es función de la Registraduría destinar los recursos para celebrar jornadas de elecciones atípicas, toda vez que las labores de esta entidad están encaminadas a desarrollar las actividades de logística de las elecciones que se celebren, una vez le sea asignado el rubro necesario para coordinar dichos eventos democráticos.

Por su parte, el artículo 264 superior establece que el Consejo Nacional Electoral se compone de nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República en pleno, por un periodo de cuatro años.

El artículo subsiguiente señala las funciones de la máxima autoridad electoral del país, y señala “El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa”. Del mismo modo, le otorga una serie de atribuciones especiales[37]. Aunado a las funciones constitucionales asignadas al Consejo Nacional Electoral, esa Entidad estableció sus funciones mediante la Resolución 3619 de 2013[38].

Del análisis de las disposiciones constitucionales y de la Resolución 3619 de 2013 se concluye que no es obligación del Consejo Nacional Electoral destinar los recursos

necesarios para celebrar elecciones atípicas a nivel nacional, departamental o municipal.

Dentro de las funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, está la presentación de los proyectos de ley, incluyendo la Ley anual de presupuesto[39].

Igualmente, el Decreto 4730 de 2005[40] establece que “El Departamento Nacional de Planeación, a más tardar un mes después de haberse emitido el Decreto de Liquidación, enviará a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional un informe donde se presente la distribución indicativa del presupuesto de inversión por departamentos”. En igual sentido, el artículo 22 del Decreto 2844 de 2010[41] señala “Para cumplir con la distribución indicativa del presupuesto de inversión por departamentos, según lo dispuesto por el artículo 8° del Estatuto Orgánico del Presupuesto y el artículo 15 del Decreto 4730 de 2005, las entidades a las cuales aplica el presente decreto deberán identificar en sus proyectos de inversión desde la fase de formulación, el monto de la inversión a realizar en los departamentos. Durante las fases previas a la elaboración del POAI, deberán realizar los ajustes a la información sobre regionalización que se requieran”.

Del mismo modo, la Ley 134 de 1994 señala que “Con el propósito de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación ciudadana en la iniciativa popular, los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y los cabildos abiertos, se incluirán las apropiaciones presupuestales correspondientes en la ley anual de presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes”[42]. (Énfasis propio)

La Ley 1757 de 2015[43] define, en su artículo 94, el gasto de participación ciudadana como “el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés”.

El artículo 95 y siguientes de la Ley 1757 de 2013 señala la “Financiación de la participación ciudadana”, y establece que las fuentes de dichas actividades pueden provenir de:

- “a). Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia;
- b). Recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana;
- c). Recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública;
- d). Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones no gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana;
- e). Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana”.

En relación con el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, el artículo 96 indica que esta subcuenta del Ministerio del Interior no contará con personería y sus recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana.

Este mismo artículo aclara que las labores del Fondo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Democracia no eximen a las autoridades del orden nacional, departamental, municipal y distrital, de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en la promoción y garantía del derecho a la participación ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.

Dicha regulación no indica que los recursos de la señalada subcuenta se puedan destinar para la organización de jornadas electorales.

El artículo 97 indica que los recursos con los que contará el Fondo se constituirán de la siguiente manera:

- “a). Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación;
- b). Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al

Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas;

c). Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación;

d). Créditos contratados nacional o internacionalmente;

e). Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley”.

La citada Ley fue analizada en sede de constitucionalidad por esta Corporación en la sentencia C-150 de 2015. En dicho fallo la Corte indicó que “la efectividad de las normas previstas en el proyecto de ley depende, en buena medida, de la realización de esfuerzos institucionales encaminados a asegurar la existencia de recursos públicos para financiar las actividades participativas”.

Asimismo concluye que “La puesta en marcha de esa financiación demandará, naturalmente, la actuación coordinada de las autoridades competentes en la materia y, en particular, la intervención del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, según lo establece el parágrafo del artículo 94 del proyecto de ley. También los organismos de control y las superintendencias según lo exige el proyecto deberán prever las partidas presupuestales, en lo de su competencia, para promover la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de control”[44]. (Énfasis propio)

En relación con el artículo 98 de la Ley 1757 de 2015, la Corte manifestó que dicho articulado “determina aquellas inversiones prioritarias en materia de participación ciudadana; en esa dirección establece que tales recursos deben destinarse, entre otras cosas, al fortalecimiento de la capacidad institucional para promover la participación ciudadana, al apoyo de iniciativas para la adopción de presupuestos participativos, a la promoción de iniciativas de control social y de desarrollo de organizaciones sociales y a la publicidad de las diferentes instancias de participación”.

La regulación del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia tuvo lugar a través del Decreto 695 de 2003[45], mediante el cual se señalaron las funciones del mismo, las cuales se encuentran en el artículo 2.

“1. Impulsar y financiar la elaboración y ejecución de programas y campañas que divulguen los mecanismos o hagan efectiva la participación ciudadana en todos sus ámbitos.

2. Adelantar análisis y evaluaciones de los resultados obtenidos con la ejecución de los programas que se financien con recursos del Fondo y poner esta información a disposición de la ciudadanía.

3. Realizar estudios e investigaciones sobre la evolución de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y difundir los resultados obtenidos.

4. Fomentar la coordinación interinstitucional, con las organizaciones no gubernamentales u otras formas asociativas y con la comunidad en general, para definir, adelantar, financiar y ejecutar programas relacionados con las materias objeto de este fondo, en cumplimiento de las normas legales vigentes.

5. Adelantar y coordinar las acciones destinadas a la obtención de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidas a financiar actividades del Fondo.

6. Dirigir proyectos tendientes a la formación de la comunidad en los procesos de cogestión administrativa y al fortalecimiento del tejido social.

7. Las demás que le asignen la ley y los reglamentos”.

Finalmente, dentro del Decreto 2236 de 2017 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se incluyó un rubro destinado para “gastos imprevistos”, los cuales se definen como:

“Erogaciones excepcionales de carácter eventual o fortuito de inaplazable e imprescindible realización para el funcionamiento de los órganos.

No podrán imputarse a este rubro gastos suntuarios o correspondientes a conceptos de adquisición de bienes y/o servicios ya definidos, erogaciones periódicas o permanentes, ni utilizarse para completar partidas insuficientes.

La afectación de este rubro requiere resolución motivada, suscrita por el jefe del

respectivo órgano, previa aprobación y registro de la división de presupuesto o la dependencia que haga sus veces.”. (Énfasis propio)

“Las afectaciones al presupuesto se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios.

Con cargo a las apropiaciones de cada rubro presupuestal, que sean afectadas con los compromisos, se atenderán las obligaciones derivadas de estos compromisos, tales como los costos imprevistos, ajustes y revisión de valores e intereses moratorias, gravámenes a movimientos financieros y gastos de nacionalización”.

La negativa por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de girar los recursos necesarios para que se lleven a cabo las jornadas electorales en las que los ciudadanos de determinado municipio o departamento decidan sobre el futuro de sus mandatarios se ha presentado en diferentes ocasiones, en el presente caso afirman que de acuerdo con los artículos 31, 33 y 71 de la Ley 1757 de 2015, es obligación de la Gobernación del Tolima destinar los recursos necesarios para celebrar la jornada electoral de revocatoria del mandato. Asegura que de acuerdo con el artículo 33 en el cual se señala que “el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución”, lleva a concluir que la obligación financiera se encuentra en cabeza de la entidad que convoca a la revocatoria, al afirmar que adoptará las disposiciones necesarias para su ejecución.

A pesar de la manifestación hecha por la cartera de Hacienda y Crédito Público, no existe una disposición legal que ordene de manera clara y excluyente a ninguna entidad territorial o del orden nacional a disponer de los recursos necesarios para celebrar jornadas electorales atípicas.

En el año 2014, durante el proceso de revocatoria del mandato del alcalde de Bogotá, la Registraduría Distrital del Estado Civil manifestó que una vez verificados todos los trámites exigidos por la Ley y resueltos todos los recursos interpuestos, se fijó el 2 de mayo de 2014 como la fecha en la que los ciudadanos de la capital del país acudirían a las urnas para decidir si el primer mandatario de la capital debía continuar desempeñando su cargo o si

por el contrario su mandato debería ser revocado. En dicha oportunidad la Registraduría expresó que “si bien la consulta popular con fines de revocatoria estuvo fijada para el 2 de marzo de 2014, ésta fue aplazada para abril del mismo año porque el Ministerio de Hacienda no hizo la destinación oportuna de recursos para organizar lo pertinente en la primera fecha programada. Por lo tanto, aplazó los comicios para el 9 de abril de ese mismo año”[46].

Sin embargo, en dicha oportunidad el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la Resolución 465 de 2014[47] destinó los recursos necesarios para la celebración de las elecciones atípicas en la ciudad de Bogotá.

De lo anterior, puede colegir esta Corte que cuando se trate de la celebración de jornadas electorales no establecidas en el calendario electoral, es obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa solicitud de la Registraduría Nacional del Estado Civil, destinar los recursos necesarios para que se lleven a cabo este tipo de elecciones tanto a nivel departamental como municipal, con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos políticos fundamentales.

3.4. Caso en concreto

3.4.1. El movimiento significativo de ciudadanos denominado “DIGNIDAD POR HERVEO”, presentó ante la Registraduría Municipal de Herveo-Tolima los requisitos establecidos por la Ley para que se convocara a la ciudadanía a una jornada electoral atípica, en la cual decidieran si la primera autoridad administrativa de esa municipalidad debería continuar desempeñando las funciones para las cuales fue elegido, o si por el contrario debería ser apartado de su cargo.

Verificados los documentos allegados, la Registraduría Municipal certificó el cumplimiento de los requisitos legales por medio de la Resolución 003 de 2017.

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 1757 de 2015, la Gobernación del Tolima expidió el Decreto 1017 del 26 de septiembre de 2017, por el cual convocó a los habitantes de Herveo a la jornada de revocatoria del mandato que se celebraría el 12 de noviembre de esa misma anualidad.

Como consecuencia de la negativa expresada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para destinar los recursos necesarios para llevar a cabo la jornada democrática, el Registrador Delegado en lo Electoral solicitó a la máxima autoridad departamental “que desde su despacho suspendan mediante decreto la realización de las votaciones del MPC”[48]. Situación que tuvo lugar con la expedición del Decreto 1193 de 2017, por el cual suspendió el Decreto 1017 de la misma anualidad.

Ante la suspensión de la jornada electoral, Yury Marcela Cardona Gallego, Joel Cardona Gutiérrez y Óscar Parra Daza formularon acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-, para que le fueran amparados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política

Dentro del trámite de tutela conocido por el Tribunal Administrativo de Ibagué, éste manifestó que la acción no era procedente toda vez que los accionantes no habían agotado los recursos que la jurisdicción ordinaria tiene establecidos y que en el presente caso, la decisión de suspender las elecciones por parte de la Gobernación del Tolima, debería ser atacada a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El Tribunal Administrativo de Ibagué, mediante sentencia del 29 de noviembre de 2017, declaró improcedente de la acción de tutela elevada por Yury Marcela Cardona Gallego, Joel Cardona Gutiérrez y Óscar Parra Daza.

Estimó que la accionante no agotó las instancias judiciales ordinarias, toda vez que las actuaciones adelantadas por las entidades públicas deben ser atacadas a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

“De acuerdo con el anterior marco fáctico y jurídico, encuentra la Sala que es claro que los derechos políticos esbozados por los demandantes tienen el carácter de fundamentales, acorde con la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional sobre la materia, sin embargo se considera que en el presente asunto la acción de tutela resulta ser improcedente para la protección de tales derechos, toda vez que los demandantes cuentan con un medio ordinario eficaz e idóneo para tales efectos, que no es otro que la acción de nulidad” [49].

3.4.2. Examen sobre el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad formal en el asunto sub examine

3.4.2.1. Legitimación en la causa -por activa y pasiva-

Los ciudadanos Yury Marcela Cardona Gallego, Óscar Parra Daza y Joel Cardona Gutiérrez, actuando en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 86 constitucional, formularon acciones de tutela a nombre propio, al considerar que se vulneraron sus garantías fundamentales al debido proceso y a la participación política. En consecuencia, la Sala encuentra que el accionante se encuentra legitimado por activa en el presente asunto. Teniendo en cuenta que la Ley 134 de 1994 establece en el artículo 67 que “Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad”, y que los accionantes son residentes del municipio de Herveo-Tolima, ostentan el derecho político de acudir a las urnas y manifestar si es su voluntad revocar a la primera autoridad administrativa de la municipalidad. Comoquiera que la jornada democrática fue suspendida debido a que la Registraduría Municipal no contaba con los recursos necesarios para tal fin, los accionantes se encuentran en la posibilidad de acudir a la acción de tutela para que le sean protegidos sus derechos conculcados.

La sentencia C-179 de 2002 define qué personas pueden revocar el mandato de los alcaldes y gobernadores; sobre el particular señala que; “La revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores que permite la Carta, es por excelencia el mecanismo más idóneo para el ejercicio de este control, y no existe en la Constitución ninguna norma que lo supedite al ejercicio previo del sufragio. El mencionado artículo 259 no es una norma específica que se refiera a esta forma de control político, es decir a la revocatoria del mandato, sino que tiene por objeto definir en qué consiste el voto programático y los deberes que impone al elegido, sin que de su texto disponga la restricción antes introducida por la jurisprudencia”.

De lo anterior se concluye que la revocatoria del mandato es un derecho fundamental que no está limitado para las personas que otorgaron el mandato y que por el contrario se encuentra en cabeza de todas las personas gobernadas por el mandatario elegido; situación que legitima, en el presente caso, a los ciudadanos del municipio de Herveo a participar en

el proceso de revocatoria del mandato y a exigir la protección de sus derechos políticos en la eventualidad que estos sean conculcados.

Por su parte, la legitimación procesal de las entidades accionadas requiere un análisis más detallado. En relación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se destaca que dicha Cartera argumentó en su contestación que el Ministerio debía ser desvinculado del proceso, toda vez que dentro de las funciones encomendadas a esa entidad por el Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008 no se encuentra “competencia o delegación específica que lo haga responsable o encargado de tramitar, autorizar, financiar, programar, convocar y/o garantizar la efectividad de los mecanismos democráticos y los derechos Constitucionales, para realizar gestiones administrativas, técnicas, presupuestales, financieras, contractuales y todas las necesarias, a fin de financiar, reprogramar, convocar y/o garantizar la efectividad del Mecanismo de Participación Ciudadana de Revocatoria del Mandato denominado “Dignidad por Herveo”, o bien el ente encargado de asegurar la financiación y realización, de mecanismos de participación ciudadana o el que deba asumir el costo del mecanismo hoy suspendido indefinidamente en el citado ente territorial”[50].

Pese a lo anterior, la Corte constata que, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2236 de 2017[51], define los gastos imprevistos como las “Erogaciones excepcionales de carácter eventual o fortuito de inaplazable e imprescindible realización para el funcionamiento de los órganos”. Situación que evidencia la obligación que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de destinar los recursos necesarios para que se puedan llevar a cabo los eventos democráticos no establecidos de forma previa en el calendario electoral, como lo es la revocatoria del mandato.

Respecto a la legitimación por pasiva de la Gobernación del Tolima, la Sala de Revisión destaca que fue dicha entidad la que, a través del Decreto 1017 de 2017, convocó a la población de Herveo a que participara de la jornada de revocatoria de mandato del alcalde de la citada municipalidad y fue esa misma Gobernación la que mediante el Decreto 1193 de esa misma anualidad suspendió el evento electoral convocado para el 12 de noviembre de 2017. No obstante lo anterior, evidencia esta Sala de Revisión que no es obligación del organismo departamental apropiarse los recursos para que se celebre la jornada de revocatoria de mandato. Tal como se estableció, la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó exclusivamente a la cartera de Hacienda que girara el dinero para poder desarrollar

la jornada convocada por la Gobernación del Tolima.

Por su parte, el municipio de Herveo, en el cual se llevará a cabo el certamen electoral, no ha recibido ningún requerimiento por parte de ninguna entidad para que destine recursos para celebrar la jornada electoral. Asimismo, no es dado concluir que una entidad territorial, del orden municipal destine recursos para un evento del cual no se tiene certeza si tendrá lugar o no.

Concluye esta Sala que no es posible que las entidades territoriales -departamentos y municipios- soliciten al Ministerio de Hacienda y Crédito Público recursos para eventos de los cuales no se tiene certeza si van a llevarse a cabo o no y que en caso de presentarse, no pueden destinar dinero que fue solicitado para fines diferentes. Por lo anterior no hay lugar a predicar que exista legitimación en la causa por pasiva frente a la Gobernación del Tolima y al municipio de Herveo en relación con la obligación de destinar los recursos necesarios para que se lleve a cabo la jornada electoral atípica objeto de estudio en el presente caso, sin que ello implique que puedan ser requeridos para darle cumplimiento a las decisiones que esta Sala adopte con la finalidad de proteger los derechos fundamentales vulnerados.

En relación con la Organización Electoral-Registraduría Nacional del Estado Civil-Consejo Nacional Electoral-, evidencia esta Corporación que al ser esta Entidad la encargada de desarrollar las elecciones en el territorio nacional, se encuentra demostrada la legitimidad por pasiva, toda vez que fue la Registraduría Nacional del Estado Civil quien solicitó a la Gobernación del Tolima que suspendiera la jornada de revocatoria de mandato por no contar con los recursos necesarios para que los ciudadanos de Herveo decidieran si el primer mandatario debería continuar desempeñando las funciones para las cuales fue elegido. Igualmente es la Registraduría Nacional del Estado Civil la encargada de desarrollar las elecciones en todo el territorio nacional.

Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil son las entidades legitimadas para actuar en la causa por pasiva.

3.4.2.2. Inmediatez

Los demandantes formularon la acción de tutela el mismo mes en que se profirió el auto por

el cual se suspendió la jornada de revocatoria de mandato en el municipio de Herveo-Tolima. En consecuencia, se observa el acatamiento de este requisito, en tanto el amparo fue presentado de manera oportuna y casi inmediata respecto al hecho presuntamente vulneratorio de los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

3.4.2.3. Subsidiariedad

3.4.2.3.1. La tutela como mecanismo idóneo para proteger los derechos políticos

En primera medida es necesario señalar que el artículo 86 superior establece que toda persona puede reclamar por vía de tutela “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”.

No obstante lo anterior, el inciso tercero del mismo articulado indica que la acción de tutela solo procede cuando la persona que vea trasgredido sus derechos fundamentales no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que este se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Como ya se indicó, los derechos políticos han sido elevados al estatus de fundamentales, ampliando el concepto de los mismos a la posibilidad de acceder a los diferentes mecanismos de participación ciudadana y no solo a la posibilidad de elegir y ser elegido. Es decir que cuando los mismos sean vulnerados por la acción u omisión de una entidad, es procedente hacer uso de la acción de tutela para que los mismos sean garantizados.

La Corte ha sido especialmente enfática en relación con la eficacia de los medios que se presentan como principales para proteger los derechos políticos. El carácter dinámico de las democracias, en las que los ciudadanos periódicamente eligen a sus gobernantes, hace que el elemento temporal de los derechos políticos resulte especialmente relevante. La importancia de este elemento temporal ha llevado a que esta Corporación considere justificada la intervención urgente del juez de tutela en casos que involucran derechos políticos. En consecuencia, esta Corte ha conocido de fondo controversias presentadas en sede de tutela que involucran derechos tales como la representación[52].

Sobre el particular, la sentencia SU-712 de 2013[53], esta Corporación señaló que “La

Corte encontró procesalmente válido acudir a la acción de tutela por estar involucrado el ejercicio de derechos políticos para momentos definidos en la propia Constitución, que por lo mismo no pueden ser sustituidos o postergados. Por ello, aun cuando estaba en trámite el recurso de apelación, consideró que la tutela era procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

No es de recibo por parte de esta Corte la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Ibagué, comoquiera que la señalada decisión desconoce la jurisprudencia emitida por esta Corporación en relación con la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos políticos de los ciudadanos.

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

En el presente caso, no es dado exigirle a los accionantes que agoten la jurisdicción de lo contencioso administrativo, teniendo en cuenta que el periodo del alcalde municipal que podría ser revocado culmina en diciembre de 2019, lo cual llevaría a que de tramitarse la solicitud por la jurisdicción citada, se pueda producir un fallo inane debido a que el funcionario, para la posible fecha de la resolución del litigio ya habría culminado su administración al frente del municipio.

Igualmente, los procesos de revocatoria del mandato, tienen unos términos establecidos que no pueden ser desconocidos por las autoridades. Es así, que la solicitud solo se puede presentar ante la Registraduría, un año después de la posesión del funcionario que se pretende revocar, restando menos de tres años para que termine su mandato. De igual forma, si la revocatoria prospera faltando menos de dieciocho meses para la terminación del periodo del alcalde o gobernador que se pretende revocar, no se convocará a elecciones, y será el presidente de la República, o el gobernador quien designará a un

mandatario para que termine el periodo respectivo.

Se demuestra entonces que los ciudadanos cuentan con menos de dos años para ser convocados a la urnas y ejercer sus derechos políticos, situación que es inviable si acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo anterior ante la vulneración o puesta en peligro de estos derechos se puede afirmar que los mismos pueden ser protegidos a través de la acción de tutela, ya que dadas las circunstancias el proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa no es el medio idóneo para proteger derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, es claro para esta Corte que los derechos políticos de los accionantes fueron conculcados, toda vez que no se les permitió manifestarse en las urnas para decidir si el alcalde de Herveo-Tolima debería continuar o no ejerciendo las funciones para las cuales fue elegido, a pesar de haber cumplido con los requisitos legales para que esta jornada electoral se llevara a cabo.

Dentro del plan de presupuesto de las gobernaciones y municipios se indican los gastos de operatividad y labores propias que deben desarrollar anualmente, es así que las entidades territoriales dan a conocer el plan anual de presupuesto y con base en dicha información el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone los recursos para que los departamentos y municipios ejecuten los proyectos e inversiones programados con antelación. Por lo anterior, no es dado que las entidades territoriales soliciten dinero para ejecutar eventos futuros e inciertos, característica propia de las elecciones atípicas, las cuales no se encuentran incluidas dentro del calendario electoral y dependen de la iniciativa ciudadana, situación que no puede ser prevista por los mandatarios locales.

Asimismo, los ingresos endógenos, tal como lo expresó la sentencia C-219 de 1997, están dirigidos a sufragar gastos propios de la entidad territorial. “En efecto, el criterio material, permite afirmar que, en principio, una fuente tributaria constituye una fuente endógena de financiación cuando el producto recaudado dentro de la jurisdicción de la respectiva entidad entra integralmente al presupuesto de la misma -y no al presupuesto general de la Nación-, y se utiliza para sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que pueda verificarse ningún factor sustantivo”.

En conclusión, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá destinar los recursos

necesarios para garantizar los derechos políticos de los ciudadanos de Herveo-Tolima, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 2236 de 2017.

4. Síntesis de la decisión

En el presente caso la Sala Novena de Revisión resolvió las acciones de tutela formuladas por Yury Marcela Cardona Gallego, Óscar Parra Daza y Joel Cardona Gutiérrez contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima-.

Los accionantes invocaron la vulneración al derecho fundamental a la participación política y al debido proceso, toda vez que las entidades accionadas se rehusaron a llevar a cabo la jornada electoral de revocatoria de mandato en el municipio Herveo-Tolima a pesar de que el movimiento significativo de ciudadanos cumplió con todos los requisitos de ley para que ser convocados a las urnas.

Por lo anterior, solicitaron que se ordenara a la entidad responsable que apropiara los recursos necesarios para garantizar los derechos conculcados, teniendo en cuenta que tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como la Gobernación del Tolima, el municipio de Herveo, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral manifestaron no ser las entidades obligadas a destinar los mismos.

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional debió abordar el problema jurídico para resolver el asunto objeto de revisión, respecto a si ¿El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima- vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política de los ciudadanos Yury Marcela Cardona Gallego, Oscar Parra Daza y Joel Cardona Gutiérrez, dentro del proceso revocatoria del mandato del alcalde del municipio de Herveo-Tolima, al no destinar los recursos necesarios para celebrar la jornada electoral autorizada por la Registraduría Municipal de Herveo-Tolima?

Para responder el interrogante anterior, la Sala se pronunció sobre los siguientes ejes temáticos: (i) la revocatoria de mandato como derecho político fundamental; (ii) el proceso

de revocatoria de mandato; (iii) el financiamiento de la jornada electoral; y, (iv) la solución del caso concreto.

En el análisis adelantado por la Sala de Revisión se evidencia que en el caso concreto se le está vulnerando el derecho a la participación política de los accionantes, derecho fundamental de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 superior y reiterado por la jurisprudencia de esta Corte[54], toda vez que, el Ministerio de Hacienda no destinó los recursos necesarios a la Registraduría Nacional del Estado Civil para poder llevar a cabo la jornada de revocatoria de mandato en el municipio de Herveo-Tolima, tal como lo establece el artículo 105 de la Ley 134 de 1994.

Asimismo, no es dado que la administración, o los particulares, impongan excesos rituales, cargas desproporcionadas, u obstáculos que impidan el ejercicio eficaz de los derechos políticos a los ciudadanos. “Máxime cuando en un sistema democrático caracterizado por elecciones periódicas, estos formalismos, cargas u obstáculos, hacen que los procedimientos para el ejercicio de los derechos políticos resulten excesivamente lentos, y por lo tanto, inanes. El papel del juez constitucional no se contrae, entonces, únicamente a garantizar que se cumpla el procedimiento establecido en la ley. Su papel consiste en garantizar que el procedimiento sea eficaz, es decir, que permita el logro del resultado perseguido por el constituyente al establecer este mecanismo de participación política”[55].

Igualmente, la cartera de Hacienda desconoce su obligación legal de destinar los recursos necesarios para garantizar la realización de los procesos de participación ciudadana como lo indica la Ley 1757 de 2015 y la sentencia C-150 del mismo año.

El asegurar los recursos necesarios para garantizar los eventos electorales mediante los cuales los ciudadanos ejerzan el control político está ligado a la protección de los derechos fundamentales a la participación democrática. Sobre el particular la Corte indicó que “las autoridades del Estado deben asegurar la existencia de recursos humanos y presupuestales suficientes para hacer realidad los mecanismos de participación. En consecuencia, las autoridades competentes serán responsables por omitir la inclusión de las correspondientes asignaciones presupuestales en el proceso de preparación y elaboración del presupuesto general y de los presupuestos de las entidades y dependencias obligadas; y las leyes y

demás actos de aprobación presupuestal, podrán ser revisados judicialmente por omisión normativa de este mandato estatutario. Igualmente, para la realización efectiva de este mandato, el concepto de “Gasto Público en Participación” deberá ser objeto de precisa reglamentación por parte de la autoridad ejecutiva”[56].

Teniendo en cuenta los hechos que dieron lugar a la acción de tutela, es claro para esta Corte que los derechos políticos de los accionantes fueron conculcados, toda vez que no se les permitió manifestarse en las urnas para decidir si el alcalde de Herveo-Tolima debería continuar o no ejerciendo las funciones para las cuales fue elegido, a pesar de haber cumplido con los requisitos legales para que esta jornada electoral se llevara a cabo, situación que legitima a los accionantes a impulsar la presente acción de tutela.

En relación con la posibilidad de que las entidades territoriales dispongan los recursos para celebrar elecciones atípicas, el artículo 3º de la Ley 617 de 2000 señala que “Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas”. Aclara igualmente la citada Ley que son ingresos corrientes de libre destinación[57].

No es posible que los departamentos y municipios hagan uso de los recursos de libre destinación para actividades que no se relacionen con los gastos de funcionamiento, excluyendo así las jornadas electorales, como la de revocatoria de mandato.

Es improbable que las entidades territoriales cuenten con recursos adicionales para celebrar elecciones atípicas, o que el Ministerio de Hacienda asigne fondos para hechos que ostentan la calidad de futuros e inciertos. Por ello, no es posible que el departamento del Tolima o el municipio de Herveo, destinen el dinero requerido por la Registraduría para que los electores expresen si es su deseo que el primer mandatario municipal continúe o no ejerciendo sus funciones.

Igualmente, y como ya se mencionó en la presente providencia, la Ley 134 de 1994 señala que los procesos de participación ciudadana deberán ser financiados con las apropiaciones presupuestales correspondientes con la Ley Anual de Presupuesto, y que sobre el particular, la Ley 1757 de 2015 establece que el gasto de participación ciudadana como “el

financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación”, obligación que se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Ley 1873 de 2017[58] y el Decreto 2236 de la misma anualidad[59] dispusieron que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con un rubro para gastos imprevistos, situación que no tiene lugar dentro del plan de presupuesto de las gobernaciones y municipios, debe ser la Cartera de Hacienda la entidad encargada de destinar los recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando se convoque a elecciones atípicas. Por ello, no es de recibo por parte de esta Corte la afirmación hecha por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la que manifiesta que no hace parte de sus funciones destinar los recursos necesarios para que se lleve a cabo la jornada electoral de revocatoria del mandato de Herveo-Tolima, y que la misma se encuentre en cabeza del Departamento.

Teniendo en cuenta que la única entidad que cuenta con la posibilidad de destinar recursos para hechos no previstos con anterioridad como lo son las jornadas electorales atípicas es la cartera de Hacienda y que la Ley le impone la carga de garantizar la financiación de los eventos democráticos para garantizar el derecho fundamental a la participación política, es menester establecer que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la entidad encargada de destinar los recursos necesarios para adelantar cualquier jornada electoral atípica, tanto a nivel departamental como municipal.

En conclusión, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá destinar los recursos necesarios para garantizar los derechos políticos de los ciudadanos de Herveo-Tolima, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 2236 de 2017.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 29 de noviembre de 2017, emitida por el Tribunal

Administrativo de Ibagué, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por los ciudadanos Yury Marcela Cardona Gallego, Óscar Parra Daza y Joel Cardona Gutiérrez contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral, Departamento del Tolima y Municipio de Herveo. En su lugar, TUTELAR el derecho a la participación política y el debido proceso de los ciudadanos Yury Marcela Cardona Gallego, Óscar Parra Daza y Joel Cardona Gutiérrez.

SEGUNDO.- ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que en un término no superior a un mes, asigne a la Registraduría Nacional del Estado Civil –Registraduría Delegada en lo Electoral-, los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso de decisión electoral de revocatoria del mandato en el municipio de Herveo-Tolima.

TERCERO.- ORDENAR a la Gobernación del Tolima que, dentro de los ocho días siguientes a la apropiación de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, convoque a la jornada electoral de revocatoria del mandato del alcalde de Herveo-Tolima.

CUARTO.- LIBRAR Por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

JORNADAS ELECTORALES ATÍPICAS-Norma que define rubro de gastos imprevistos dentro del Presupuesto General de la Nación no constituye una razón suficiente para afirmar que Ministerio de Hacienda y Crédito Público esté encargado de financiamiento (Salvamento de voto)

Expediente: T-6.578.691

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Novena de Revisión de Tutelas en la sentencia dictada dentro del expediente de la referencia, presento Salvamento de Voto con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. En el presente asunto los tutelantes solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la participación política, habida cuenta de que el proceso de revocatoria de mandato del alcalde del municipio de Herveo fue suspendido por parte de la Gobernación del Tolima, por cuanto no se contaba con los recursos necesarios para llevar a cabo esta jornada democrática.
2. Estoy en desacuerdo con tutelar los derechos fundamentales a la participación política y al debido proceso de los tutelantes, al ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que efectúe la asignación de los recursos necesarios a la Registraduría Nacional del Estado Civil -Registraduría Delegada en lo Electoral- para llevar a cabo el proceso de revocatoria de mandato del alcalde del municipio de Herveo, Tolima.

3. Efectivamente, en la providencia de la cual me aparto, se indicó que la Ley 1873 de 2017[60] y el Decreto 2236[61] del mismo año dispusieron que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contara con un rubro para gastos imprevistos y, en esa medida, como la jornada democrática aludida tiene el carácter de atípica, le corresponde a la referida cartera ministerial destinar los recursos necesarios para garantizar los derechos políticos de los ciudadanos del mencionado ente territorial.

4. Al respecto, considero que la norma que define el rubro de gastos imprevistos dentro del Presupuesto General de la Nación no constituye una razón suficiente para afirmar que la mencionada jornada electoral debe ser financiada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, habida consideración de que de la lectura de ese precepto no se desprende prima facie una obligación en tal sentido a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lo cierto es que no le corresponde a esta Corporación entrar a determinar si la referida jornada reúne las características contempladas en el artículo 38 del Decreto 2236 de 2017[62], a fin de adoptar las medidas presupuestales referidas.

5. Adicionalmente, dentro del presente asunto no existe certeza alguna acerca del estado actual del rubro aludido para la vigencia fiscal del año 2018, por lo tanto, estoy en desacuerdo con que esta Corporación adopte esta decisión sin contar con los elementos de prueba necesarios, a fin de informarse sobre la ejecución de este rubro por parte de las autoridades municipales, y determinar así la disponibilidad de recursos.

6. Así las cosas, no comparto que en esta oportunidad la Corte Constitucional le ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la financiación de una jornada de revocatoria de mandato del alcalde del municipio de Herveo, Tolima, por cuanto, no resulta posible atribuirle esta obligación a dicha institución, con fundamento en unas disposiciones normativas que solo definen el concepto de gasto imprevisto.

Fecha ut supra.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-369/18

DERECHOS POLITICOS Y FINANCIACION DE LA JORNADA ELECTORAL PARA REVOCATORIA DE MANDATO DE ALCALDE-No existe fuente normativa que establezca que le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinar recursos para jornada electoral de revocatoria directa (aclaración de voto)

Expediente T-6.578.691

Acción de tutela formulada por Yury Marcela Cardona Gallego y otros contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el Departamento del Tolima y el Municipio de Herveo -Tolima

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por esta Corporación, me permito presentar las razones por las cuales decidí aclarar el voto en este asunto. Coincido con la decisión de la Sala Novena de Revisión de acceder a la protección del derecho a la participación ciudadana de los accionantes, ciudadanos del Municipio de Herveo, como consecuencia de la cancelación de la jornada electoral de revocatoria directa del mandato del alcalde del mismo ente territorial, aduciendo falta de presupuesto.

3. Desde mi punto de vista, el fundamento jurídico citado en la Sentencia[64] no conduce a dicha conclusión. Así, la Ley 1757 de 2015, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, regula a partir del artículo 94 lo relacionado con la “financiación de la participación ciudadana”, evidenciándose en algunos apartados normativos la necesaria intervención de los entes territoriales en esta materia.

Precisamente, en este sentido es que debe entenderse lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015[65] al realizar el control previo de constitucionalidad de la que se convertiría, posteriormente, en la Ley 1757, al afirmar sobre la exequibilidad del artículo 99, que regula los “fondos departamentales, municipales y distritales para la participación ciudadana”, lo siguiente:

“6.48.2.3. La Corte destaca y advierte que las autoridades del Estado deben asegurar la existencia de recursos humanos y presupuestales suficientes para hacer realidad los mecanismos de participación. En consecuencia, las autoridades competentes serán responsables por omitir la inclusión de las correspondientes asignaciones presupuestales en el proceso de preparación y elaboración del presupuesto general y de los presupuestos de las entidades y dependencias obligadas; y las leyes y demás actos de aprobación presupuestal, podrán ser revisados judicialmente por omisión normativa de este mandato estatutario. Igualmente, para la realización efectiva de este mandato, el concepto de “Gasto Público en Participación” deberá ser objeto de precisa reglamentación por parte de la autoridad ejecutiva.”

4. Esto es, a partir de la regulación prevista en la Ley 1757 de 2015 y de lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, lo que queda claro es que la garantía del derecho a la participación democrática, a través de los diferentes mecanismos configurados por el Constituyente de 1991, es un asunto en el que concurren competencias del orden nacional y territorial. También es dable afirmar, con sustento en lo considerado en la providencia citada, la necesidad de que se adelanten algunas actuaciones de configuración para dar una forma jurídica y de gestión a la intervención de los entes e instituciones involucradas, forma jurídica que tampoco corresponde determinar al Juez Constitucional sino a las autoridades que la misma Ley 1757 previó, con sujeción a la Constitución Política.

Este marco, sin embargo, no se ha desarrollado y, por lo tanto, en esas precisas y particulares circunstancias apoyé la decisión adoptada por la Sala de ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervenir de manera decisiva para que, ante la violación de un derecho fundamental, dispusiera de los recursos necesarios para adelantar el proceso de revocación del mandato. La urgencia de proteger el derecho y la consideración de quién estaba en mejor posición de hacerlo, sin obviar por supuesto que dicha Cartera sí tiene

asignadas competencias en esta materia, motivó mi voto favorable a la decisión contenida en la Sentencia T-369 de 2018.

5. Por último, debo precisar que de conformidad con la Sentencia T-066 de 2015, referente a la revocatoria del mandato del ex alcalde de Bogotá, Gustavo Petro Urrego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es responsable de financiar integralmente estos comicios atípicos. Lo anterior, en razón a que en dicha providencia no se discutió como asunto relevante para la resolución del caso un problema sobre la financiación de la revocatoria.

6. En síntesis, considero que en la actualidad no existe una fuente normativa en la que se establezca con claridad que le corresponde, en todos los casos e integralmente, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinar los recursos para la realización de una jornada electoral de revocatoria directa; y, que mi apoyo a lo resuelto en la Sentencia T-369 de 2018 obedeció a las circunstancias particulares del caso, que evidenciaban la violación del derecho fundamental a la participación.

En estos términos, dejo consignados los motivos por los cuales aclaré el voto.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] “Por la cual se certifica el número total de apoyos consignados, válidos y nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática de Revocatoria del Mandato de carácter Municipal”.

[2] Folio 15, cuaderno principal.

[3] “Por medio del cual se convoca a los ciudadanos a participar en la consulta popular en el municipio de Herveo-Tolima”.

[4] Folio 13, cuaderno principal.

[5] Folios 6-8, cuaderno principal.

[6] Folios 4-5, cuaderno principal.

[7] Mecanismos de Participación Ciudadana.

[8] Ibídem, folio 5.

[9] “Por medio del cual se suspenden los efectos del Decreto 1017 de fecha 26 de septiembre de 2017, por el cual se convocó a los ciudadanos a participar en la consulta popular en el municipio de Herveo Tolima”.

[10] Folio 76, cuaderno principal.

[11] Cuaderno 1, folios 91-99.

[12] Ibídem, folio 92.

[13] Ibídem, folio 93.

[14] Ibídem, folios 142-149.

[15] Cuaderno principal, folios 159-162.

[16] Cuaderno 2, folio 192.

[17] Cuaderno Corte Constitucional. Folio 12.

[18] “Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

[19] Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23.

[20] Carta Democrática Interamericana, artículo 6.

[21] “ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

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

[22] Ver sentencia T-066 de 2015.

[23] Bobbio, Norberto. 1984. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica.

[24] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2977/4.pdf>. Consultada el 21 de mayo de 2018.

[25] Esta sentencia revisó la acción de tutela formulada por el señor Jesús María Quevedo Rivas, contra el Consejo Nacional Electoral, solicitando la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la participación política.

[26] Sentencia C-179 de 2002. Mediante la cual se adelantó el control de constitucionalidad al proyecto de Ley 58/00 Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”.

[27] Sentencia C-180 de 1994. Mediante la cual se adelantó el proceso de Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado – 282/1993 Cámara, “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.”

[28] Ver Sentencia T-066 de 2015. Mediante la cual se revisó la suspensión de la jornada de revocatoria del mandato del alcalde de Bogotá Gustavo Francisco Petro Urrego.

[29] Constitución Política, artículo 190.

[30] Ibídem, artículo 132.

[32] Ver sentencia C-179 de 2002.

[33] Ver sentencia T-066 de 2015.

[34] Artículo 41 de la Ley 1757 de 2015.

[35] “Por la cual se establecen el Manual de Funciones y los Requisitos Específicos para los empleos de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

[36] Ibídem.

[37] Artículo 265, Constitución Política.

“1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.

3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.

5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de

elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.

11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.

12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

13. Darse su propio reglamento.

14. Las demás que le confiera la ley”.

[38] “Por la cual se establece el Manual de Funciones de las diferentes áreas del Consejo Nacional Electoral”.

[39] Decreto 4712 de 2008, artículo 3, numeral 3. “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

[40] “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”.

[41] “Por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo”.

[42] Ley 134 de 1994, artículo 105.

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

[44] Sentencia C-150 de 2015. Por el cual se adelantó la Revisión constitucional: Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012

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

[45] “Por el cual se determinan los objetivos y funciones del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, y se dictan otras disposiciones”.

[46] Ver sentencia T-066 de 2011.

[47] “Por la cual se efectúa una distribución en el presupuesto de gastos y funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal de 2014”.

[48] Ibídem, folio 5.

[49] Cuaderno 2, folio 192.

[50] Ibídem, folio 92.

[51] “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”.

[52] Ver sentencia T-066 de 2015.

[53] Acción de tutela impulsada por Piedad Esneda Córdoba contra a Procuraduría General de la Nación, con ocasión de la sanción disciplinaria impuesta a esta última.

[54] Ver sentencias T-469 de 1992, T-045 de 1993, C-180 de 1994, T-1337 de 2001, C-329 de 2003, C-644 de 2004 y T-066 de 2015.

[55] Ver sentencia T-066 de 2015.

[56] Ver sentencia C-150 de 2015.

[57] Ver sentencia C-579 de 2001, en la cual se estudió la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000.

[58] “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10. de enero al 31 de diciembre de 2018”.

[59] “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”.

[60] Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

[61] Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

[62] CAPITULO VI: DEFINICIÓN DE LOS GASTOS. ARTÍCULO 38. “Las apropiaciones incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2018 se definen de la siguiente forma: (...). 2. GASTOS IMPREVISTOS: Erogaciones excepcionales de carácter eventual o fortuito de inaplazable e imprescindible realización para el funcionamiento de los órganos”.

[63] En similar sentido se afirmó más adelante, en la síntesis de la decisión, que: “que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la entidad encargada de destinar los recursos necesarios para adelantar cualquier jornada electoral atípica, tanto a nivel departamental como municipal.”

[64] Esto es el artículo 105 de la Ley 134 de 1994, la Ley 1757 de 2015, la Ley 1873 de 2017, el artículo 14 del Decreto 2236 de 2017 y la Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.