

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-405/24

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se configura ninguno de los defectos ni causales señaladas

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR SITUACIÓN SOBREVINIENTE-Vulneración alegada cesó por una situación no imputable a las entidades accionadas, que conllevó a la pérdida del interés de la accionante

(...) las pretensiones de la accionante se dirigían a atacar de fondo el acto administrativo que concedió la prórroga del plazo para la recolección de firmas, puesto que, a su juicio, este ponía en riesgo el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Sin embargo, la decisión de la RNEC de finalizar el proceso de referendo elimina la posibilidad de que, en la actualidad, la Resolución... afecte los derechos constitucionales invocados por la actora. En suma, al culminar el proceso de referendo, el acto de prórroga deja de surtir efectos y termina con la situación que motivó a la accionante.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Reiteración de jurisprudencia

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR SITUACIÓN SOBREVINIENTE-No impide a la Corte Constitucional pronunciamiento de fondo sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales y futuras violaciones

LEY QUE CONVOCA A UN REFERENDO-Características del control de constitucionalidad

(i) es posterior a la sanción y promulgación de la ley que incorpora el texto que se somete a referendo, pero previo al pronunciamiento popular; (ii) es automático, dado que opera por mandato imperativo de la Carta; (iii) concentrado, dado que la competencia para examinar la constitucionalidad de la convocatoria compete exclusivamente a la Corte; y (iv) integral, pues corresponde a la Corte verificar todos los eventuales vicios en el procedimiento de esa ley.

REFERENDO DE INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA-Sujeto a controles

ACTO DE TRAMITE Y ACTO DEFINITIVO-Diferencias

REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR-Etapas que deben surtirse de manera sucesiva

REFERENDO CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR-Etapas que deben surtirse de manera sucesiva

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO-Reiteración de jurisprudencia

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION-Definición

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Concebida como juicio de validez no como juicio de corrección del fallo cuestionado

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Novena de Revisión

Sentencia T-405 de 2024

Referencia: expediente T-9.900.228.

Asunto: acción de tutela presentada por Catalina Henao Correa contra la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Novena de Revisión de tutelas, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos del 4 de agosto y del 13 de octubre de 2023, proferidos por la Sección Primera y la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Estas decisiones declararon improcedente, en primera y segunda instancia, respectivamente, la acción de tutela.

### I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. 1. La Sala Novena de Revisión estudió una acción de tutela promovida por la señora Catalina Henao Correa en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado. La accionante sostuvo que las decisiones del 2 de junio de 2023 –en la que se rechazó la demanda que presentó en ejercicio del medio de control de nulidad– y del 23 de junio siguiente –en la cual se confirmó la decisión de rechazo al resolver el recurso de súplica promovido por la actora– vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

2. De acuerdo con la accionante, la transgresión de estos derechos se sustentó en que las providencias judiciales consideraron que la Resolución 1322 de 2023, dictada por el Consejo Nacional Electoral, era un acto administrativo de trámite. En dicha resolución se concedió una prórroga de tres meses para la recolección de apoyos en el marco de la iniciativa denominada “Referendo constitucional por la vida”. Los jueces de instancia declararon improcedente la acción de tutela por estimar que no se acreditaba el requisito de relevancia constitucional. En su criterio, la actora pretendía reabrir el debate que se surtió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. Antes de analizar el problema jurídico de fondo, la Sala abordó dos cuestiones previas. De una parte, acreditó la configuración de la carencia actual de objeto por situación sobreviniente. Ello, debido a que el trámite de la propuesta de referendo constitucional

culminó con la Resolución 26655 de 2023, en la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil certificó que la iniciativa ciudadana no cumplió con los requisitos constitucionales y legales. En consecuencia, tuvo lugar la pérdida de interés en la pretensión original de la demanda. Sin perjuicio de lo anterior, esta corporación consideró necesario emitir un pronunciamiento de fondo sobre el asunto debatido, para efectos de pedagogía constitucional.

4. De otra parte, la Corte reiteró su competencia para ejercer el control previo, automático e integral de constitucionalidad sobre la etapa de la iniciativa ciudadana en el referendo constitucional en los términos de la Sentencia C-141 de 2010. Por lo tanto, recordó que es necesario que, cuando se trate de actos administrativos proferidos en el trámite de este mecanismo de reforma constitucional, los jueces contenciosos administrativos verifiquen su competencia y determinen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en qué casos pueden asumir el conocimiento de los asuntos que, eventualmente, les correspondan.

5. A continuación, la Sala abordó la distinción entre actos administrativos de trámite y definitivos y la etapa de recolección de apoyos en el trámite de las iniciativas ciudadanas de referendo constitucional. Al estudiar el caso concreto, consideró que la acción de tutela cumplía con los requisitos generales de procedencia. En particular, la Corte estimó que se acreditaba la relevancia constitucional porque el asunto no versa exclusivamente sobre asuntos legales o económicos, persigue la protección de derechos fundamentales y no se limita a reabrir debates concluidos en el proceso ordinario. Sin embargo, esta corporación concluyó que no se habían vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, en la medida en que las providencias cuestionadas no incurrieron en un defecto sustantivo, en un desconocimiento del precedente, ni en una violación directa de la Constitución. Por lo expuesto, la Sala revocó las decisiones de instancia que habían declarado improcedente la acción de tutela y, en su lugar, declaró la carencia actual de objeto por circunstancia sobreviniente.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Hechos y pretensiones

Trámite de la iniciativa ciudadana “Referendo constitucional por la vida”

6. El 16 de marzo de 2022 la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) declaró la inscripción del comité promotor de la iniciativa ciudadana denominada “Referendo constitucional por la vida”. Dicho acto administrativo reconoció a la señora Sara Jimena Castellanos Rodríguez como vocera de dicha propuesta y definió la integración del comité promotor.

7. El 22 de marzo de 2022, la RNEC entregó los formularios para la recolección de apoyos. A partir de dicho momento, el comité promotor contaba con un plazo de seis meses para obtener las firmas requeridas. Dicho término concluía el 22 de septiembre siguiente.

8. Solicitud de prórroga. El 5 de septiembre de 2022 la vocera de la iniciativa ciudadana solicitó ante la RNEC una prórroga del plazo para la recolección de apoyos ciudadanos. La peticionaria argumentó que entre el 23 de marzo y el 23 de agosto de 2022 “el fenómeno de La Niña impidió la recolección constante de firmas por mal clima”. Para demostrar esa circunstancia, anexó un informe meteorológico emitido por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (en adelante IDEAM). La RNEC le remitió por competencia la petición al Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) de acuerdo con lo establecido por la Ley 1757 de 2015.

9. El 26 de septiembre de 2022, el ciudadano Alejandro Matta Herrera presentó un escrito de oposición a la solicitud de prórroga para la recolección de apoyos. Arguyó que el fenómeno de La Niña era un hecho de público conocimiento, cuyos efectos se pronosticaban por región y podían anticiparse. Añadió que la información sobre los procesos climáticos era reportada en boletines de predicción del clima del IDEAM. Por tanto, solicitó negar la prórroga pretendida por el comité promotor.

10. Acto administrativo demandado en el medio de control de nulidad. Mediante Resolución 1322 del 22 de febrero de 2023, el CNE concedió la prórroga solicitada por el término de tres meses. Consideró que la llegada del fenómeno climático fue un impedimento para el normal desarrollo de la recolección de firmas. Explicó que se trató de una situación imprevisible porque no es posible predecir la intensidad de este tipo de ciclos meteorológicos ni la agudización extraordinaria de aquellos.

12. El 25 de abril de 2023 la Coordinación de Mecanismos de Participación Ciudadana de la RNEC entregó a la vocera de la iniciativa ciudadana el formulario de recolección de apoyos

de la segunda etapa, cuyo plazo vencería el 25 de julio siguiente.

#### Demanda de nulidad y trámite ante el Consejo de Estado

13. El 23 de mayo de 2023, en ejercicio del medio de control de nulidad, la señora Catalina Henao Correa promovió demanda en contra de la Resolución 1322 de 2023. Pretendió la suspensión provisional de los efectos del acto demandado y que se declare su nulidad. La parte demandante sostuvo que el acto administrativo cuestionado había incurrido en los siguientes vicios: (i) falsa motivación porque la decisión se basó en hechos que no estaban comprobados –error de hecho– y se basó en una interpretación errónea de las disposiciones invocadas como fundamento –error de derecho–; (ii) infracción de normas, debido a que no aplicó debidamente el artículo 64 del Código Civil, al catalogar el fenómeno de La Niña como un hecho constitutivo de fuerza mayor, sin verificar los criterios de irresistibilidad e imprevisibilidad. Agregó que el acto demandado desconoció que el artículo 11 de la Ley 1757 de 2015 únicamente autoriza la prórroga cuando sus motivos estén debidamente acreditados.

14. La demandante resaltó que la Resolución 1322 de 2023 era un acto administrativo definitivo, susceptible de control judicial “en tanto decide de fondo sobre la solicitud de prórroga para la recolección de firmas dentro de una iniciativa de referendo constitucional”. Adujo que el acto administrativo “creó” una situación jurídica particular, al permitirle al comité promotor que contara con un plazo adicional para avalar la recolección de firmas, pese a que la solicitud no estaba debidamente justificada. Sumado a lo anterior, explicó que el CNE habilitó la interposición del recurso de reposición que no procede contra los actos administrativos de trámite.

15. Recordó que la recolección de apoyos constituye una etapa autónoma dentro del trámite “en la que se pone en consideración de la ciudadanía si esta aprueba o no que se lleve a cabo un referendo constitucional”. Además, adujo que el carácter definitivo de un acto no depende de que se expida al final de un trámite, porque puede corresponder a “la manifestación definitiva de la voluntad de una entidad en un proceso que comprende diversos ciclos”. Finalmente, advirtió que si se considerara que la resolución censurada es un acto de trámite se “desconocería la posibilidad de que [se] ejerza control ciudadano sobre las decisiones que se toman en el marco de una iniciativa de referendo constitucional”.

16. Auto de rechazo. Mediante la providencia del 2 de junio de 2023, la magistrada de la Sección Quinta del Consejo de Estado, a quien le correspondió pronunciarse sobre la admisión del asunto, rechazó la demanda. En primer lugar, consideró que tenía competencia para resolver sobre la admisión de la demanda, de acuerdo con los artículos 125.3, 149 y 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).

17. Sostuvo que la resolución objeto del proceso no es susceptible de control judicial. Al respecto, aseguró que “es evidente que el acto administrativo que se pretende controlar no contiene una decisión de fondo que culmine una actuación administrativa, sino que se trata de un acto de trámite con el que se impulsa el desarrollo del procedimiento tendiente a verificar el cumplimiento de los requisitos para llevar a cabo la iniciativa ciudadana mencionada”. En tal sentido, enfatizó en que el acto acusado tiene un carácter eminentemente instrumental y operativo, orientado a que continúe la actuación encaminada a determinar si se obtuvieron o no los apoyos ciudadanos requeridos legalmente. Dicha postura se sustentó en otras decisiones de esa corporación.

18. En el auto de rechazo, la magistrada de la Sección Quinta precisó que la decisión de conceder o negar la prórroga del plazo no produce efectos concluyentes respecto del trámite iniciado. Explicó que, en contraste, serían actos administrativos definitivos (i) el que establezca que no se reunieron los apoyos ciudadanos requeridos para presentar una iniciativa de referendo o (ii) el que indique los resultados de las votaciones de la propuesta de reforma constitucional. Resaltó que, contra estos últimos, pueden ejercerse los respectivos medios de control.

19. Por último, la decisión judicial destacó que el referendo constitucional está sometido a un control previo de constitucionalidad, en el cual se permite la intervención ciudadana. Igualmente, recordó que dicho control “es de carácter automático, integral y limitado a los vicios de procedimiento y de competencia que se encuentren en la tramitación de la citada ley”.

20. Recurso de súplica. El 9 de junio de 2023, la señora Catalina Henao Correa presentó un recurso de súplica en contra del auto de rechazo. Replicó varias de las afirmaciones expuestas en la demanda e insistió en que la Resolución 1322 de 2023 es un acto

administrativo definitivo porque “decide de fondo sobre la solicitud de prórroga”. Ello implica la creación de una situación jurídica particular y es una declaración de la administración que genera consecuencias jurídicas determinadas.

21. Auto que confirmó el rechazo de la demanda de nulidad. A través de la providencia del 22 de junio de 2023, la Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó el auto de rechazo. En primer lugar, recordó que la legalidad de los actos preparatorios o de trámite se estudia de manera conjunta con el acto administrativo definitivo. De este modo, tales actos preparatorios o instrumentales pueden ser cuestionados cuando se analice la legalidad de los actos administrativos definitivos y, por lo tanto, no están exentos de control. En concreto, la Resolución 1322 de 2023 constituyó “una actuación intermedia relacionada con apenas una de las etapas preliminares del proceso”. En efecto, indicó que, una vez entregados los apoyos, la RNEC cuenta con 45 días calendario para verificarlos y, en caso de que se cumplan los requisitos, deberá expedir la certificación establecida en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015. Adujo que, con dicho acto, “culmina la actuación ante esa entidad”.

## 2. Trámite de la acción de tutela

22. Escrito de tutela. El 4 de agosto de 2023, la señora Catalina Henao Correa promovió una solicitud de amparo contra la Sección Quinta del Consejo de Estado. Consideró que las providencias de esa corporación previamente reseñadas desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Por lo anterior, solicitó que, como consecuencia del amparo de sus derechos fundamentales, se dejaran sin efectos las decisiones judiciales cuestionadas.

23. Para la actora, la autoridad accionada puso en entredicho la supremacía constitucional al concluir que la decisión del CNE no está sujeta a control judicial. Ello, especialmente cuando se trata de actos proferidos en el trámite de un mecanismo de reforma constitucional. Añadió que el acto administrativo demandado fue proferido en el trámite de una iniciativa ciudadana que busca eliminar un derecho que la Corte Constitucional ha reconocido a las mujeres: la interrupción voluntaria del embarazo (en adelante IVE). Por consiguiente, estimó que las decisiones judiciales cuestionadas incurrieron en los siguientes defectos.

24. Defecto material o sustantivo. Aseveró que la interpretación del juez contencioso

administrativo era irrazonable y contraevidente, toda vez que desconoció que las etapas del referendo constitucional deben estudiarse de forma independiente. Sostuvo que la fase de recolección de apoyos es independiente y autónoma. Por lo tanto, el acto administrativo que concedió la prórroga es “una decisión de fondo sobre el asunto clave en esa etapa” porque define “el éxito o el fracaso” de aquella. Añadió que la decisión de otorgar un plazo adicional para la recolección de firmas no es meramente operativa ni instrumental, toda vez que aquella debe soportarse en un análisis fáctico y jurídico del CNE.

25. La accionante manifestó que la interpretación del Consejo de Estado era “perjudicial para [sus] intereses legítimos” porque restringió su derecho de acceso a la administración de justicia. Al respecto, aseguró que el control judicial que compete a esa corporación no desplaza al que corresponde a esta Corte. Este último “se realiza desde una perspectiva constitucional”. Adicionalmente, la peticionaria adujo que la hermenéutica de la Sección Quinta no era sistemática, debido a que adoptó una comprensión parcial del concepto de acto de trámite. Ello, al omitir que el acto demandado resolvía de fondo una situación jurídica.

26. Desconocimiento del precedente. La actora enfatizó en que el CNE señaló, dentro del propio acto administrativo, que procedía el recurso de reposición. Destacó que el Consejo de Estado no consideró relevante esa circunstancia y descartó expresamente que, por ese hecho, el acto administrativo tuviera carácter definitivo. En su criterio, dicha conclusión se opuso a la Sentencia SU-077 de 2018. De igual manera, estimó que las providencias se apartaron del criterio judicial preestablecido, según el cual el carácter definitivo de un acto administrativo no radica en que se halle situado al final del trámite, sino que depende de su plena autonomía.

27. Violación directa de la Constitución. Para la accionante, las providencias judiciales atacadas impidieron el acceso a un proceso judicial, “de manera injustificada e irrazonable”. Añadió que se desconoció el deber de control judicial de las decisiones administrativas. Al respecto, concluyó que es preocupante que la Sección Quinta “impida el estudio de este tipo de actos administrativos”.

28. Trámite procesal. Mediante auto del 10 de julio de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado avocó conocimiento de la acción de tutela y dispuso la notificación de la autoridad

judicial demandada.

29. Respuesta de la accionada. La Sección Quinta del Consejo de Estado solicitó declarar la improcedencia de la tutela por el incumplimiento del requisito de relevancia constitucional. Indicó que la actora pretendía revivir la discusión sobre la naturaleza del acto administrativo demandado y su control judicial, pese a que esa controversia fue debatida y resuelta, tanto en el auto de rechazo como en aquel que resolvió el recurso de súplica. Subsidiariamente, pidió que se negara la acción de tutela al no evidenciarse que las providencias controvertidas se hayan adoptado con fundamento en una interpretación irrazonable, aunque la demandante no concuerde con la conclusión de la Sala. Aseguró que no se desconoció el precedente porque las decisiones que se invocaron como transgredidas no compartían fundamentos fácticos ni jurídicos con el asunto analizado. Por último, indicó que el rechazo de la demanda es una medida permitida en circunstancias específicas por la legislación procesal.

### 3. Sentencias objeto de revisión

30. Decisión de primera instancia. En sentencia del 4 de agosto de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela. Destacó que la solicitante pretendió que el juez constitucional valide su tesis jurídica y acceda a sus pretensiones. No obstante, ello implicaría revivir un debate judicial resuelto por la autoridad accionada. Además, consideró que la cuestión planteada tuvo su origen en una discusión meramente legal, referida a la interpretación del carácter definitivo o de trámite del acto administrativo demandado en nulidad. Por último, recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el análisis de relevancia constitucional debe ser más estricto cuando se trata de providencias dictadas por una alta corte, como ocurre en el caso objeto de estudio.

31. Impugnación. La accionante impugnó el fallo de primera instancia. Aseveró que el asunto tiene una marcada relevancia constitucional. Así, además de evidenciarse una afectación de los derechos fundamentales reclamados, la Sección Quinta impidió el control de fondo de un acto administrativo emitido en el marco de un mecanismo de participación ciudadana, en el que se pretende modificar la Constitución. Resaltó que el referendo busca promover una iniciativa relacionada con la IVE, orientada a privar de efectos a las decisiones de la Corte sobre dicha materia (sentencias C-355 de 2006 y C-055 de 2022).

32. Decisión de segunda instancia. Mediante providencia del 13 de octubre de 2023, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primer grado. Consideró que la accionante utilizó la tutela como si se tratara de una instancia adicional porque pretendió nuevamente que se evaluara la naturaleza jurídica del acto administrativo cuestionado, a pesar de que las providencias censuradas justificaron ampliamente las razones por las que concluyeron que la demanda recaía sobre un acto de trámite. Asimismo, insistió en que al pretender reabrir el debate sobre la admisión de la demanda, la discusión se restringía a asuntos de mera legalidad.

4. Actuaciones en sede de revisión

33. El magistrado sustanciador decretó pruebas mediante auto del 8 de abril de 2024. En particular, le solicitó a la Sección Quinta copia digitalizada del expediente del proceso cuestionado mediante la acción de tutela. Igualmente, les pidió al CNE y a la RNEC que remitieran copia del expediente administrativo correspondiente al trámite de la iniciativa ciudadana y que informaran acerca de su estado actual. Finalmente, en el término probatorio, varias personas y organizaciones presentaron sus intervenciones sobre el asunto. Las respuestas allegadas se sintetizan a continuación.

Tabla 1. Actuaciones en sede de revisión

Interviniente

Síntesis de la respuesta o intervención

CNE

La entidad aportó copia del expediente administrativo. Indicó que “no se encuentra trámite o actuación administrativa en curso” respecto de la iniciativa ciudadana “Referendo constitucional por la vida”.

Movimiento Causa Justa

Las representantes del movimiento enfatizaron en la importancia del principio de participación y resaltaron que los autos cuestionados se circunscribieron a un análisis formal de la demanda. Explicaron que la Sentencia C-141 de 2010 identifica claramente las etapas

del referendo constitucional y que esta fase del proceso se denomina “iniciativa popular”. Agregaron que la actuación que adelanta el CNE es “totalmente independiente” de aquella que se surte ante la RNEC. En su criterio, ambas se distinguen en cuanto a la entidad a cargo y a su reglamentación. Destacaron que, de acuerdo con el “precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, los particulares deben controvertir un acto administrativo de una autoridad distinta a la que lo profirió”. Ello, en la medida en que la certificación prevista en el artículo 15 de la Ley 1757 de 2015 es expedida por la RNEC, lo que permitiría que dicha entidad “alegue la falta de legitimación en la causa”. Sin embargo, consideraron que esa postura jurisprudencial impedía el control judicial del acto administrativo que autoriza una solicitud de prórroga.

Adicionalmente, resaltaron que el CNE tiene un “altísimo componente político” y pusieron de presente que el magistrado que adelantó la actuación administrativa en dicha corporación y la vocera de la iniciativa de referendo “fueron avalados y nominados a sus respectivos cargos públicos por el mismo partido político”. También, manifestaron su “firme oposición” a que se descartara la relevancia constitucional del asunto. En particular, porque el caso incide sobre los derechos de las mujeres y los colectivos de mujeres a intervenir en el control de una iniciativa “que tiene efectos determinantes sobre sus derechos sexuales y reproductivos”.

#### Fundación Jacarandas

Estimó que la Corte debe pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de la Resolución 1322 de 2023 y analizar si el fenómeno de La Niña que ocurrió durante el plazo para la recolección de firmas puede considerarse como fuerza mayor o caso fortuito. Resaltó la importancia de la etapa de recolección de apoyos y planteó que la “extensión ilegítima” del plazo para llevarla a cabo afecta la seguridad jurídica y la legitimidad del proceso.

Resaltó que la jurisprudencia constitucional ha considerado que la acción de tutela procede contra actos administrativos de trámite, de acuerdo con la Sentencia SU-077 de 2018. Estableció que “la decisión sobre la extensión del plazo para la recepción de firmas tiene un impacto claro sobre la decisión final”. Con todo, insistió en que se trata de un acto administrativo definitivo. Ello, porque “en caso contrario, solo tendrían recurso las decisiones que cierran un procedimiento o trámite, haciendo imposible discutir la legalidad de aquellas que habilitan la continuación del mismo, incluso cuando esto se haga en vulneración de

derechos fundamentales”. Estimó que se trata de un acto definitivo por cuanto, si la decisión tomada hubiera sido la de negar la prórroga se habría concluido el procedimiento de convocatoria dado que “no se alcanzaba el número de firmas necesario”.

Por último, consideró que el comité promotor no había acreditado el carácter imprevisible e irresistible de la fuerza mayor. Adujo que la ocurrencia del fenómeno de La Niña se anuncia con anticipación y que “la gravedad de las lluvias en general y en el caso concreto no tienen entidad catastrófica, llegando únicamente a considerarse anormales”.

Universidad EAFIT

El Consultorio Jurídico de la institución consideró que, además de la naturaleza jurídica de la Resolución 1322 de 2023, la Corte debe pronunciarse acerca de la posibilidad jurídica de someter a una decisión democrática el derecho a la IVE. Aseguró que, pese a la importancia de los asuntos planteados por la actora, corresponde confirmar las decisiones de instancia porque no se acredita el requisito de relevancia constitucional.

Sostuvo que existen varias instancias de control formal y material respecto del referendo constitucional. En particular, señaló que la RNEC profirió la Resolución 26655 del 16 de noviembre de 2023. En ella, certificó que la iniciativa ciudadana no cumplió con los requisitos constitucionales y legales. Añadió que la resolución del CNE que concedió la prórroga es un acto administrativo de trámite y, con sustento en una definición doctrinaria, sostuvo que “otra habría sido la interpretación si el acto administrativo no otorgara la prórroga”.

Sin perjuicio de lo anterior, aclaró que no se pueden someter a referendo los derechos de poblaciones históricamente discriminadas o en situaciones de desigualdad. Con todo, dicha circunstancia no impide que se apliquen las normas legales y reglamentarias que establecen los mecanismos para el control de los actos administrativos.

Extituto de Política Abierta

Semillero de Público Administrativo de la Universidad de Los Andes

En primer lugar, informó que la iniciativa “Referendo constitucional por la vida” no se llevó a cabo. Sin embargo, con independencia de la configuración de la carencia actual de objeto por situación sobreviniente –que podría haber ocurrido–, estimó que la Corte debe pronunciarse

de fondo porque “se estarían utilizando mecanismos de reforma constitucional para atacar derechos fundamentales” de las mujeres y de las personas gestantes. Así, consideró indispensable que se profieran criterios claros cuando, en el procedimiento administrativo, se comprometan derechos como el del acceso a la IVE, amenazado por la actuación del CNE y su “escasa motivación y fundamentación”.

De igual modo, planteó que la decisión de conceder la prórroga solicitada no es adecuada a los fines que autoriza la Ley 134 de 1994, por cuanto no se acreditó el escenario de fuerza mayor. Al respecto, destacó que el CNE utilizó un estándar más bajo que el empleado en otras solicitudes de prórroga de otras iniciativas ciudadanas. De otra parte, señaló que, a primera vista, la Resolución 1322 de 2023 “se podría catalogar como un acto de trámite, en tanto impulsa el desarrollo del procedimiento tendiente a verificar el cumplimiento de los requisitos para llevar a cabo el referendo”. Sin embargo, consideró que se trata de una actuación determinante “pues le puede dar continuidad o fin a la iniciativa ciudadana”. En tal sentido, no son decisiones que se toman de forma instrumental o automática, sino que expresan la voluntad de la administración y generan efectos jurídicos sobre la continuidad del procedimiento reformativo de la Constitución. Concluyó que “se pueden causar afectaciones a derechos fundamentales ya reconocidos, al no admitir el control de estos actos”.

34. Finalmente, con posterioridad al registro del proyecto de fallo, el magistrado sustanciador manifestó su impedimento sobreviniente para continuar con el trámite en sede de revisión del expediente de la referencia. Mediante Auto 1405 del 28 de agosto de 2024, la Sala Novena de Revisión declaró infundado el aludido impedimento.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

35. La Sala Novena de Revisión es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Delimitación del caso y esquema de la decisión

36. La señora Catalina Henao Correa promovió una acción de tutela en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado. La accionante sostuvo que las decisiones del 2 de junio de 2023 –en la que se rechazó la demanda que presentó en ejercicio del medio de control de nulidad– y del 23 de junio siguiente –en la cual se confirmó la decisión de rechazo al resolver el recurso de súplica promovido por la actora– vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

37. De acuerdo con la accionante, la transgresión de estos derechos se sustentó en que las providencias judiciales consideraron que la Resolución 1322 de 2023, dictada por el Consejo Nacional Electoral, era un acto administrativo de trámite. En dicha resolución se concedió una prórroga de tres meses para la recolección de apoyos en el marco de la iniciativa denominada “Referendo constitucional por la vida”. Los jueces de instancia declararon improcedente la acción de tutela por estimar que no se acreditaba el requisito de relevancia constitucional. En su criterio, la actora pretendía reabrir el debate que se surtió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

38. Delimitación de la controversia. Ahora bien, a partir de las manifestaciones de la accionante y de algunas de las ciudadanas y ciudadanos intervinientes, la Sala estima necesario precisar el alcance de la presente decisión. De una parte, la Corte advierte que el estudio del presente caso no implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la pregunta formulada en la iniciativa “Referendo constitucional por la vida”. En particular, la Sala no emitirá ningún pronunciamiento sobre el contenido de la iniciativa ciudadana ni acerca de su compatibilidad con la Carta en la medida en que: (i) la referida cuestión excede el marco de la tutela planteada, en la que se controvierten las providencias que rechazaron una demanda de nulidad en contra de un acto administrativo que concedió una prórroga para la recolección de firmas; y (ii) dicha competencia correspondería eventual y exclusivamente a la Sala Plena, en el control abstracto de constitucionalidad previsto para este tipo de casos en el numeral 2 del artículo 241 superior.

40. Metodología de la decisión. Con fundamento en lo anterior, el análisis de la Corte abordará dos cuestiones previas: (i) la ausencia de configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado y (ii) la competencia de la Corte Constitucional para ejercer el control previo, automático e integral de constitucionalidad sobre la etapa de la iniciativa ciudadana. Posteriormente, se centrará en determinar la procedencia excepcional de la

acción de tutela contra providencias judiciales. En este punto, deberá evaluarse si la solicitud de amparo cumple con las condiciones generales de procedibilidad. Luego, en el evento en que haya lugar al estudio de fondo de las pretensiones, este tribunal deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneró la Sección Quinta del Consejo de Estado los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la actora al proferir las providencias que rechazaron la demanda presentada en ejercicio del medido de control de nulidad, dirigida en contra de un acto administrativo que concedió una prórroga para la etapa de recolección de apoyos en un referendo constitucional, por estimar que se trataba de un acto administrativo de trámite y no definitivo? En particular, la Sala debe determinar si la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto sustantivo, en un desconocimiento del precedente y/o en una violación directa de la Constitución.

41. Con el objetivo de responder el problema jurídico formulado, la Corte acogerá como metodología de decisión abordar los siguientes núcleos temáticos: (i) la distinción entre actos administrativos de trámite y definitivos; (ii) la etapa de recolección de apoyos en el trámite de las iniciativas ciudadanas de referendo constitucional; (iii) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; (iv) la caracterización de los defectos invocados por la accionante; y, finalmente, (v) resolverá el caso concreto.

3. Cuestión previa: configuración de la carencia actual de objeto en el presente caso

42. La carencia actual de objeto es el fenómeno procesal que se presenta cuando la acción de tutela pierde su razón de ser debido a: “la alteración o el desaparecimiento de las circunstancias que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos”. Esto implica que cualquier orden del juez caería al vacío. Al respecto, la Corte ha sostenido que el juez constitucional: “no es un órgano consultivo que emite conceptos o decisiones inocuas una vez ha dejado de existir el objeto jurídico, sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados”. Ello es así dado que la acción de tutela “tiene un carácter eminentemente preventivo más no indemnizatorio”. De modo que la intervención del juez de tutela solo será procedente cuando sea necesario desde un punto de vista constitucional.

43. Este tribunal ha identificado tres supuestos para su configuración: (i) el hecho superado, (ii) la situación sobreviniente y (iii) el daño consumado.

44. El hecho superado se configura cuando: “(i) efectivamente se ha satisfecho por completo

lo que se pretendía mediante la acción de tutela; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente”.

45. La situación sobreviniente se da en aquellos eventos en los cuales cualquier otra circunstancia implique que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío. La Corte ha indicado que ello ocurre, por ejemplo cuando: (a) el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (b) un tercero distinto al accionante y a la entidad demandada ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental; (c) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la demanda.

46. Por último, el daño consumado se presenta cuando se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación.

47. En el caso del hecho superado y la situación sobreviniente, el juez podrá examinar el asunto con la finalidad de verificar la conformidad constitucional de la situación que dio origen al amparo, avanzar en la comprensión de un derecho fundamental y realizar la función de pedagogía constitucional, entre otros. En estos eventos, también puede proferir remedios adicionales.

48. En el caso concreto se configura la carencia actual de objeto. De conformidad con las pruebas recaudadas en sede de revisión y de acuerdo con lo informado por varios de los intervinientes, la RNEC profirió la Resolución 26655 del 16 de noviembre de 2023, en la cual se dispuso: “Certificar el No cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para respaldar la propuesta del mecanismo de participación ciudadana denominada “REFERENDO POR LA VIDA”. Aunado a lo anterior, el acto administrativo en mención indica que contra el mismo no procede ningún recurso.

49. De este modo, la RNEC determinó que la iniciativa ciudadana “Referendo por la vida” no satisfizo los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática. En tales condiciones, la Sala verifica que la

iniciativa ciudadana que originó la Resolución 1322 de 2023 –mediante la cual el CNE prorrogó el plazo para la recolección de apoyos– no cumplió con las condiciones necesarias para continuar con el procedimiento previsto legalmente. Por lo tanto, esa propuesta de referendo constitucional culminó su trámite para el momento en que se profiere esta decisión.

50. A partir de lo anterior, la Sala estima que se originó una carencia actual de objeto por situación sobreviniente. Ello, ante la pérdida de interés en la pretensión original de la demanda. En efecto, la RNEC certificó que la iniciativa ciudadana no obtuvo el número de apoyos requerido para continuar con el trámite del referendo constitucional y, por consiguiente, no satisfizo las condiciones necesarias para continuar con el procedimiento legalmente establecido para ese efecto, lo que indica que el trámite para el referendo constitucional concluyó en ese momento. En su artículo quinto, la aludida resolución establece que contra ella no proceden recursos, lo que evidencia su firmeza y la terminación del procedimiento que sirvió de causa a la acción de tutela.

51. En efecto, el objeto de la solicitud de amparo era la decisión adoptada por el Consejo de Estado, a través de la cual se rechazó la demanda de nulidad contra un acto emitido en el curso del procedimiento administrativo para hacer efectiva la mencionada iniciativa ciudadana. En la medida en que esta última fue desestimada por la RNEC, la acción de tutela pierde su razón de ser, por lo cual el fallo que se dictaría en sede de revisión sería inocuo.

52. De este modo, lo pretendido por la actora está esencialmente atado a la suerte de la iniciativa ciudadana y, por ende, al acto que finalmente declaró que aquella no cumplió los requisitos constitucionales y legales. Para la Sala, la lectura de los defectos argumentados por la accionante evidencia claramente que lo que ella cuestiona es la resolución que decidió la prórroga para la recolección de firmas en dicha iniciativa.

53. En particular, la accionante señaló en el escrito de tutela que la decisión del Consejo de Estado afectó sus derechos y que era “perjudicial para [sus] intereses legítimos” porque impidió “el control de fondo de (...) una decisión que pone en riesgo el derecho constitucional a la interrupción del embarazo”. Además, reprochó que, al momento de presentación de la tutela, los voluntarios de la iniciativa ciudadana “se enc[ontraban] recolectando firmas bajo la autorización que les concedió el CNE en el acto administrativo que pretendí demandar”. Es

decir, el argumento de la accionante para justificar la presunta vulneración de sus derechos radica en que el Consejo de Estado no le permitió controvertir de fondo un acto administrativo que, en su criterio, era determinante para los derechos de las mujeres en Colombia.

54. De este modo, las pretensiones de la accionante se dirigían a atacar de fondo el acto administrativo que concedió la prórroga del plazo para la recolección de firmas, puesto que, a su juicio, este ponía en riesgo el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Sin embargo, la decisión de la RNEC de finalizar el proceso de referendo elimina la posibilidad de que, en la actualidad, la Resolución 1322 del 22 de febrero de 2023 afecte los derechos constitucionales invocados por la actora. En suma, al culminar el proceso de referendo, el acto de prórroga deja de surtir efectos y termina con la situación que motivó a la accionante a interponer la demanda de nulidad en un principio. Por lo tanto, la violación del derecho de acceso a la justicia sería una consecuencia derivada del rechazo de la demanda efectuado por el Consejo de Estado, pues el argumento central de la tutela es considerar que la mencionada resolución constituye un acto administrativo definitivo.

55. Ahora bien, podría argumentarse que la solicitud de amparo no recae sobre el acto administrativo que otorgó la prórroga, sino respecto de las decisiones judiciales de la Sección Quinta del Consejo de Estado que rechazaron la demanda de nulidad. Sin embargo, dicho planteamiento no se ciñe a lo expuesto realmente por la actora. Aquella expresó claramente que su demanda buscaba evitar que el acto administrativo produjera efectos porque ponía en riesgo la interrupción voluntaria del embarazo como derecho. Por lo tanto, aunque se pudiera plantear un eventual análisis abstracto de la legalidad de la Resolución 1322 de 2023, esto no fue lo pretendido por la accionante en el amparo constitucional invocado, dado que sus argumentos están ligados a la posible vulneración del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo a partir de la iniciativa ciudadana “Referendo por la vida”. En todo caso, esa última hipótesis exigiría que se considerara que el acto administrativo cuestionado no es uno de trámite sino de fondo. Con todo, como se expondrá posteriormente, la Sala considera que ese no es el caso y que la mencionada resolución es un acto administrativo de trámite.

56. En consecuencia, para la Sala se configura la carencia actual de objeto por circunstancia sobreviniente. En efecto, se presentó una situación generada por un tercero (la RNEC) que modificó los hechos que fundamentaron la acción de tutela y, por lo tanto se puede inferir

razonablemente que la accionante perdió el interés en lo pretendido mediante la tutela, esto es, poder atacar de fondo el acto que decide sobre la prórroga en la etapa de recolección de firmas. Así, el eventual pronunciamiento del juez constitucional caería en el vacío porque la iniciativa ciudadana en la que se expidió el acto administrativo demandado concluyó definitivamente.

57. En suma, las condiciones que motivaron la acción de tutela han cambiado. Ello, al haberse terminado jurídicamente el trámite de la iniciativa ciudadana en que se expidió el acto administrativo de prórroga a la recolección de apoyos el cual, a su turno, motivó la demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, promovida por la señora Catalina Henao Correa. Dado que la decisión de rechazo de dicha demanda fue la que sustentó la solicitud de amparo, la Sala Novena de Revisión estima que operó la carencia actual del objeto por situación sobreviniente. Lo anterior, en todo caso, no impide que se realice un pronunciamiento de fondo, por ser necesario para precisar el alcance de los derechos controvertidos y para realizar pedagogía constitucional, en los términos de la jurisprudencia de esta Corte. En particular, la Sala estima que es necesario un pronunciamiento de fondo en el asunto en la medida en que se relaciona con las competencias jurisdiccionales para el control de los actos administrativos dictados en el trámite de un mecanismo de reforma constitucional de origen popular.

4. Cuestión previa: la competencia de la Corte Constitucional para ejercer el control previo, automático e integral de constitucionalidad sobre la etapa de la iniciativa ciudadana

59. En la Sentencia C-141 de 2010, la Corte estableció su competencia para examinar el trámite de la etapa de iniciativa popular o ciudadana cuando estudia la constitucionalidad de una ley de convocatoria a un referendo constitucional. Indicó que sus atribuciones sobre esta fase se extienden a “revisar si, en el trámite de la iniciativa popular se preservaron los principios constitucionales orientadores de los mecanismos de participación ciudadana, al igual que el texto de las leyes estatutarias que los desarrollan”.

60. Bajo este entendimiento, la Sala Plena ha sostenido que la expresión “vicios de procedimiento en su formación”, prevista en el artículo 241.2 superior, comprende “no sólo el examen de la aprobación de la respectiva ley, sino todos los actos concernientes a la formación de la iniciativa” . Por lo tanto, el análisis del tribunal constitucional “abarcará el

estudio de la validez de las actuaciones adelantadas por los promotores de la iniciativa ante las autoridades que conforman la Organización Electoral en Colombia”, esto es, la RNEC y el CNE.

61. En suma, “en el caso de los referendos constitucionales aprobatorios, la Corte Constitucional se ha declarado competente para adelantar el examen de todas las etapas relativas a su materialización”. En este sentido, se trata de un control que tiene, entre otras, las siguientes características: (i) es posterior a la sanción y promulgación de la ley que incorpora el texto que se somete a referendo, pero previo al pronunciamiento popular; (ii) es automático, dado que opera por mandato imperativo de la Carta; (iii) concentrado, dado que la competencia para examinar la constitucionalidad de la convocatoria compete exclusivamente a la Corte; y (iv) integral, pues corresponde a la Corte verificar todos los eventuales vicios en el procedimiento de esa ley.

62. En consecuencia, la Sala concluye que, de conformidad con la jurisprudencia de este tribunal, el control automático, previo e integral del referendo constitucional de origen popular abarca la etapa de iniciativa ciudadana. En tal sentido, le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la validez de los actos administrativos que se profieren dentro de la etapa de la iniciativa ciudadana.

63. Ahora bien, respecto del caso concreto, la Sala de Revisión considera oportuno resaltar que cuando se trate de actos administrativos que se dicten en el trámite de un referendo constitucional de iniciativa popular, es necesario que los jueces contenciosos administrativos verifiquen su competencia y determinen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en qué casos pueden asumir el conocimiento de los asuntos que, eventualmente, les correspondan.

64. Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala aclara que la presente decisión no constituye un pronunciamiento sobre la distribución competencial en relación con los controles que tiene a su cargo la jurisdicción contencioso administrativa y aquellos que se atribuyen a la Corte en sede de control abstracto. Lo anterior, por cuanto dicho asunto no es el objeto de la presente controversia. En otras palabras, esta providencia no determinará el alcance de las facultades del Consejo de Estado cuando se persigue la nulidad de un acto administrativo dictado en la fase de iniciativa ciudadana del referendo constitucional. Por lo tanto, se circunscribirá a

poner de presente la jurisprudencia constitucional sobre la materia expuesta. Con fundamento en lo anterior, la Corte proseguirá con el estudio de los núcleos temáticos enunciados en la metodología de este fallo.

## 5. La distinción entre actos administrativos de trámite o preparatorios y los definitivos

65. Los actos administrativos pueden clasificarse, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad, en actos administrativos definitivos, de trámite y de ejecución. Esta forma de catalogarlos tiene la finalidad de delimitar cuáles deben ser objeto de control jurisdiccional de manera autónoma. La distinción entre estas categorías obedece a las distintas formas que adoptan las actuaciones de la administración. En efecto, aquella profiere actos previos para la determinación o alteración de una situación jurídica –preparatorios–, emite decisiones que crean, modifican o extinguen la situación jurídica concreta –definitivos– y realiza diversos actos dirigidos a ejecutar u obtener la realización efectiva de la decisión de la administración –de ejecución–. Además, en la legislación colombiana, son definitivos los actos que “decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

66. En Francia, se contempla la clasificación entre actos administrativos decisivos y no decisivos. En principio, estos últimos no son susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A su turno, en el derecho español, por regla general, no pueden demandarse los actos administrativos de trámite salvo cuando “deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”. La distinción entre los actos administrativos de trámite y los definitivos ha sido adoptada igualmente en otros países como Argentina, Chile, Perú y México.

67. En Colombia, a partir de la Ley 167 de 1941 se introdujeron las categorías de actos administrativos de trámite y definitivos. Aquella clasificación fue retomada por el Decreto Ley 01 de 1984 en los siguientes términos: “son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”.

68. En la actualidad, el artículo 43 del CPACA indica que “son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la

actuación". Igualmente, el artículo 75 de esa normativa dispone que "no habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa". Por último, el artículo 169 del mismo estatuto establece que es una causal de rechazo de la demanda que "el asunto no sea susceptible de control judicial".

69. El Consejo de Estado ha abordado en su jurisprudencia la diferencia entre los actos administrativos de trámite y los definitivos. Al respecto, ha explicado "en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados".

70. De esta forma, para el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, el acto que pone fin a una actuación administrativa es el que debe demandarse ante el juez. Esto "no significa que los actos de trámite estén exentos de control o que sobre ellos se cierna un manto de impunidad. Lo que ocurre es que estos últimos no son demandables de forma directa o autónoma sino a través del acto definitivo con fundamento en los vicios que pudieron presentarse en un acto de trámite o preparatorio o en alguna irregularidad presentada en cualquier etapa previa al acto definitivo".

71. La Corte Constitucional se ha referido en numerosas decisiones a la distinción entre actos administrativos de trámite y definitivos. Al respecto, ha advertido que la posibilidad de contradicción al interior del procedimiento administrativo recae principalmente sobre los actos definitivos, en la medida en que aquellos resuelven aspectos sustanciales. Además, ha determinado que los actos de trámite no son susceptibles de control judicial autónomo ante la jurisdicción contencioso administrativa porque "sería inane una declaración judicial sobre un acto que, analizado individualmente, no tiene efectos jurídicos claros y concretos".

72. Igualmente, esta corporación ha determinado que no es contrario al debido proceso que el legislador establezca la imposibilidad de interponer los recursos del procedimiento administrativo en contra de actos de trámite. Por esa razón, declaró la exequibilidad del artículo 49 del antiguo Código Contencioso Administrativo, al estimar que la delimitación de los recursos procedentes desarrolla los principios de eficacia, eficiencia y celeridad de la

función administrativa. Además, esa restricción no constituye una limitación irrazonable o desproporcionada para los derechos de los ciudadanos.

73. Adicionalmente, la Corte ha reconocido que los actos administrativos de trámite no están exentos de control jurisdiccional. En efecto, la imposibilidad de que este tipo de actos puedan ser objeto de demanda –de forma autónoma– no implica una inexistencia de los mecanismos para revisar su legalidad. Por el contrario, lo que sucede es que el control judicial de los actos de trámite se realiza de forma simultánea con el del acto definitivo respectivo. En consecuencia, como los actos de trámite son “actos instrumentales” que integran el procedimiento anterior a la decisión que finalmente resuelva el asunto, “sus defectos jurídicos podrán cuestionarse cuando se impugne el acto definitivo, el cual podrá ser invalido, [por ejemplo], por haberse adoptado con desconocimiento del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo acto”.

74. Aunado a lo anterior, este tribunal ha considerado especialmente relevante la diferencia entre los actos administrativos definitivos y los de trámite debido a las particularidades que implica para la procedencia de la acción de tutela. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha definido unas reglas específicas cuando el amparo constitucional se dirige contra actos de trámite. Dicha perspectiva se justifica en la medida en que estos últimos no pueden ser sometidos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo de manera autónoma. Así, la Corte ha determinado que la tutela procede directamente contra actos administrativos de trámite cuando: (i) la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido, pero el acto acusado define una situación especial y sustancial; (ii) el acto de trámite se proyecte en la decisión final; y (iii) el acto administrativo ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.

75. En suma, la ley, la doctrina y la jurisprudencia establecen una clasificación de los actos administrativos desde un punto de vista procedimental. Aquella distingue entre los actos de trámite y los definitivos. Estas categorías implican que, respecto de los primeros, no cabe proponer recursos al interior del procedimiento administrativo y tampoco pueden ser demandados autónomamente. Dicha restricción se justifica en la medida en que los actos administrativos de trámite o preparatorios tienen un carácter instrumental.

6. La etapa de recolección de apoyos en el trámite de las iniciativas ciudadanas de referendo

constitucional

76. El artículo 378 superior reconoce la posibilidad de reformar la Constitución a través de un referendo de iniciativa ciudadana. Para tal efecto, se requiere constatar que la propuesta cuenta con el apoyo de un porcentaje igual o superior al 5% del censo electoral, de conformidad con lo establecido en el artículo 155 de la Carta. Posteriormente, una vez se verifica el número de firmas requerido, el Congreso de la República debe aprobar la ley que convoca a referendo y aquella es objeto de control previo, automático e integral por la Corte Constitucional.

77. A partir de lo anterior, la Sentencia C-141 de 2010 determinó que un referendo constitucional de iniciativa popular se encuentra conformado por las siguientes etapas: (i) iniciativa popular; (ii) aprobación de una ley mediante la cual se incorpora el texto de articulado que recibió los apoyos ciudadanos; (iii) revisión previa, automática e integral de la Corte Constitucional; (iv) sanción presidencial; (iv) convocatoria al pueblo para que se manifieste a favor o en contra del texto reformativo de la Carta; y (v) entrada en vigencia de la reforma.

78. El referendo constitucional de iniciativa ciudadana o popular ha sido regulado por las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. Estas normas han fijado los aspectos procedimentales que permiten materializar estas iniciativas. Ahora bien, por su relevancia para el asunto objeto de estudio, la Sala se referirá a la etapa de recolección de apoyos dentro de la fase de iniciativa popular o ciudadana del referendo. A continuación, la Sala describirá brevemente cada una de las fases en las que se divide, las actuaciones que deben adelantarse y su regulación legal.

Tabla 4. Etapas y actuaciones de la fase de iniciativa ciudadana o popular del referendo constitucional

Etapas o actuación

Descripción

1. Conformación de un comité de promotores.

Esta fase es aplicable a organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos. Deben

presentar ante la RNEC el acta de su órgano de decisión en la que se conforma. El comité debe integrarse por un grupo de tres a nueve personas.

Art. 5 de la Ley 1757 de 2015

2. Inscripción ante la RNEC del promotor de la solicitud de referendo y designación de vocero.

Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político puede inscribirse como promotor. Debe designarse un vocero para la iniciativa. Cuando el promotor sea un solo ciudadano, él mismo será el vocero.

Art. 5 de la Ley 1757 de 2015

3. Verificación del cumplimiento de los requisitos legales, elaboración y entrega de los formularios de suscripción de apoyos

La RNEC contará con un plazo de 15 días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, elaborar y entregar los formularios de recolección de apoyos. A partir de ese momento, se cuenta el plazo para obtener las firmas.

Arts. 6 y 10 de la Ley 1757 de 2015

4. Recolección de apoyos.

Los promotores disponen de seis meses para recolectar los apoyos requeridos. Pueden solicitar una prórroga en caso de fuerza mayor o caso fortuito –debidamente acreditados–, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el CNE.

Art. 10 de la Ley 1757 de 2015

5. Entrega de los formularios a la RNEC

Al vencer el plazo para la recolección de firmas, el promotor debe presentar los formularios debidamente diligenciados a la RNEC. En el término de 15 días también deberán entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos.

Art. 11 de la Ley 1757 de 2015

## 6. Archivo de la propuesta

Vencido el plazo para la recolección de apoyos sin que se hayan obtenido las firmas necesarias, se archivará la propuesta.

Art. 11 de la Ley 1757 de 2015

## 7. Verificación de apoyos ciudadanos

La RNEC verificará los apoyos ciudadanos en un plazo máximo de 45 días, contados desde la entrega de los formularios.

Arts. 13 y 14 de la Ley 1757 de 2015

## 8. Expedición de la certificación de la RNEC

La RNEC certificará (i) el número total de respaldos consignados; (ii) los apoyos válidos y nulos; y (iii) si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales para la propuesta. En caso afirmativo, la RNEC deberá enviar al Congreso el articulado y la exposición de motivos del referendo.

Arts. 15 y 19 de la Ley 1757 de 2015

79. Así mismo, debido a su importancia para el caso concreto, esta corporación se referirá a la prórroga del término para la recolección de apoyos. Originalmente, el artículo 18 de la Ley 134 de 1994 establecía la posibilidad de prorrogar el plazo de seis meses para la obtención de los respaldos “en caso de fuerza mayor, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral”.

80. Posteriormente, el artículo 10 de la Ley 1757 de 2015: (i) habilitó la posibilidad de solicitar la prórroga también por la ocurrencia de un caso fortuito; (ii) limitó a tres meses el término máximo para otorgar este plazo adicional; y (iii) determinó que debía ser “debidamente acreditada” la situación que justificara el otorgamiento de la prórroga. En relación con esta disposición, la Sentencia C-150 de 2015 consideró que “la posibilidad de establecer una prórroga para la recolección de apoyos se explica por las circunstancias allí

señaladas, se fija por un término máximo razonable y se condiciona a las determinaciones que adopte el Consejo Nacional Electoral al cual, según lo establece el artículo 265 de la Constitución, le corresponde ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral”.

7. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales: reiteración de jurisprudencia

81. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la acción de tutela procede contra los actos y las decisiones expedidas en ejercicio de la función jurisdiccional. Se trata del resultado de una lectura armónica de la Constitución con varios instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, según la cual “toda persona podrá hacer uso de mecanismos judiciales ágiles y efectivos que los ampare contra la amenaza o violación de los derechos fundamentales, aun si esta se causa por quienes actúan en ejercicio de funciones oficiales”.

82. A partir de la Sentencia C-543 de 1992, este tribunal admitió la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales solo en relación con actuaciones de hecho que impliquen una grave vulneración o amenaza a los derechos fundamentales. Posteriormente, la Corte se refirió a la vía de hecho para abordar el estudio de casos respecto de los cuales se aduce un proceder arbitrario de los jueces que vulnera derechos fundamentales.

7.1. Criterios generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

84. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales “constituyen restricciones de índole procedimental o parámetros imprescindibles para que el juez de tutela aborde el análisis de fondo”. Estos requisitos exigen: (i) que la cuestión sea de relevancia constitucional. En consecuencia, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

85. Además, (ii) que la persona afectada haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; (iii) que se acredite el requisito de inmediatez; (iv) que se demuestre la legitimación por activa y por pasiva; (v) cuando se trate de una

irregularidad procesal, que esta tenga la potencialidad de causar un efecto decisivo o determinante en la decisión que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte actora; (vi) que la parte actora identifique de manera razonable, tanto los hechos que generaron la afectación como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal lesión en el proceso judicial (siempre que esto hubiere sido posible); y (vii) que no se trate de sentencias de tutela.

86. Estos requisitos se dirigen a preservar el carácter residual del mecanismo de amparo y la competencia de los jueces naturales, que cuentan con un conocimiento especializado para resolver los asuntos a su cargo. En ese sentido, la persona que acude a la tutela contra providencia judicial debe asumir una carga argumentativa especial, que se acentúa cuando se cuestionan decisiones de altas cortes, como en este caso del Consejo de Estado, aunque siempre deben interpretarse al amparo del principio de informalidad propio de este mecanismo. En particular, la Corte ha establecido que “la tutela en contra de una sentencia dictada, en particular, por una alta corte, exige valorar, prima facie, si la decisión se fundamentó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de derechos fundamentales”. En este orden de ideas, se debe acreditar que el fallo cuestionado es “definitivamente incompatible con el alcance y límite de los derechos fundamentales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional o cuando se genera una anomalía de tal entidad que es necesaria la intervención del juez constitucional”.

87. Ahora bien, las decisiones de instancia declararon improcedente la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de relevancia constitucional. Por tal motivo, la Sala se referirá brevemente y de manera particular a dicho presupuesto.

88. Relevancia constitucional. La Corte ha señalado que es indispensable verificar en cada caso concreto que la acción de tutela no esté siendo utilizada como una instancia adicional para remplazar las vías judiciales ordinarias. En este sentido, ha establecido que la relevancia constitucional tiene tres finalidades primordiales: (i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por lo tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales; y, por último, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces.

89. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido tres criterios de análisis para determinar si una acción de tutela tiene relevancia constitucional: (i) la controversia debe versar sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico; (ii) el caso debe involucrar algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental; y (iii) la tutela no es una instancia o recurso adicional para reabrir debates meramente legales. En ese orden de ideas, la tutela en contra de una providencia judicial exige valorar si la decisión se fundamentó en una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial y que derive la trasgresión de las garantías básicas del derecho al debido proceso. Solo de esta forma se garantiza “la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales como de los de las demás jurisdicciones”.

## 7.2. Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

90. La jurisprudencia constitucional ha definido los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales cuando se trata de “yerros judiciales que se advierten en la decisión judicial y tornan inexorable la intervención del juez de tutela”. Estos fueron denominados causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

91. En este orden de ideas, los criterios esbozados constituyen un catálogo del que es posible comprender y justificar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales a la luz de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Teniendo en cuenta que la accionante hizo alusión específica al defecto sustantivo, al desconocimiento del precedente y a la violación directa de la Constitución, es necesario ampliar la conceptualización sobre estas categorías.

Tabla 4. Causales específicas de procedibilidad analizadas en el presente caso

Causal

Descripción

Defecto sustantivo

Implica la invalidez constitucional de las providencias judiciales cuando en ellas se acude a

una motivación que contradice, de manera manifiesta, el régimen jurídico aplicable. Se puede configurar, por ejemplo, en las siguientes hipótesis:

(i) la decisión judicial se basa en una norma inaplicable, porque no es pertinente, ha sido derogada o, a pesar de que está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó;

(ii) la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro del margen de interpretación razonable o se funda en una lectura normativa que no es sistemática;

(iii) se desconoce o se omite la norma aplicable al caso concreto;

(iv) la providencia judicial carece de suficiente sustentación o justificación de la actuación con afectación de derechos fundamentales;

(v) se desconoce el precedente judicial sin un mínimo razonable de argumentación; y,

(vi) no se aplica la excepción de inconstitucionalidad pese a que se configura el deber de acudir a ella o cuando se aplican normas abiertamente inconstitucionales.

### Desconocimiento del precedente

Este defecto se fundamenta en el principio de igualdad. En cumplimiento de ese mandato, ante casos similares, los jueces deben proferir decisiones análogas y, en caso contrario, infringirían dicha garantía. Además, esta causal se sustenta en el deber de unificación de jurisprudencia de los órganos de cierre. El precedente judicial puede ser horizontal o vertical.

Para determinar que se configuró un desconocimiento del precedente debe acudirse a la siguiente metodología: (i) establecer si existe un precedente aplicable al caso concreto y distinguir las reglas decisorias; (ii) comprobar que dicho precedente se debía aplicar so pena de desconocer el principio de igualdad; y (iii) verificar si el juez expuso razones fundadas para apartarse del precedente, ya sea por diferencias fácticas o por considerar que existía una interpretación más armónica y favorable de cara a los principios constitucionales y los derechos fundamentales.

## Violación directa de la Constitución

Este defecto se puede configurar en diferentes hipótesis. En primer lugar, porque no se aplica una norma constitucional al caso. Esto ocurre porque: (a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional; (b) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata, y (c) en las decisiones se vulneraron derechos fundamentales y no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución. En segundo lugar, este defecto se configura cuando se aplica la ley al margen de los preceptos consagrados en la Constitución.

### 8. Análisis del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

92. Este tribunal ha establecido que el estudio de los requisitos genéricos de procedibilidad no es abstracto sino concreto, de manera que estos se deben verificar en cada caso. Para la Sala, la acción de tutela presentada por Catalina Henao Correa en contra de la Sección Quinta del Consejo de Estado satisfizo los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales.

93. Legitimación en la causa. En el presente asunto se satisface este requisito. En cuanto a la legitimación por activa, la acción de tutela fue promovida por la señora Henao Correa en nombre propio. Aquella es la titular de los derechos fundamentales que se invocan como vulnerados, debido a que fue quien presentó la demanda que fue rechazada mediante las providencias controvertidas en la solicitud de amparo. Por ende, se encuentra acreditada la legitimación por activa. A su turno, la acción de tutela se formuló contra la Sección Quinta del Consejo de Estado, autoridad judicial que dictó los autos del 2 y del 23 de junio de 2023, cuestionados por la accionante. Por lo expuesto, se verifica la legitimación por pasiva.

94. Inmediatez. La acción de tutela fue interpuesta dentro de un término razonable. En efecto, la providencia que resolvió el recurso de súplica promovido por la actora fue notificada el 26 de junio de 2023. A su turno, la acción de tutela se radicó el 4 de agosto de ese mismo año. Es decir, transcurrió un lapso inferior a dos meses desde que se notificó la decisión que confirmó el auto de rechazo hasta el momento en que se promovió la solicitud de amparo. La actora acudió al amparo constitucional en forma oportuna y, por consiguiente, se satisface este requisito.

95. Subsidiariedad. La accionante agotó los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios. En efecto, la demandante presentó el recurso de súplica en contra del auto del 2 de junio de 2023. Esa última providencia fue confirmada por la Sección Quinta mediante proveído del 23 de junio de 2023. La Sala destaca que, en contra de esa última providencia no es procedente ningún recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto, al no tratarse de una sentencia ejecutoriada, no procede el recurso extraordinario de revisión (art. 248 del CPACA). Además, la decisión cuestionada no es una sentencia dictada por un tribunal administrativo, por lo cual el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es también improcedente (art. 257 del CPACA).

96. Relevancia constitucional. En el presente caso, la Sala estima que el asunto acredita este presupuesto. A diferencia de lo concluido por los jueces de instancia, para esta corporación es evidente que el objeto de la controversia plantea un debate que excede los contornos de la mera legalidad. En este sentido, la solicitud de amparo cumple los tres criterios que, conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corte, dan cuenta de la relevancia constitucional de las tutelas en contra de providencias judiciales. En particular, la acción de tutela (i) no versa exclusivamente sobre asuntos legales o económicos, (ii) persigue la protección de derechos fundamentales, y (iii) no se limita a reabrir debates concluidos en el proceso ordinario.

97. Primero, la controversia no versa sobre asuntos económicos ni se agota en aspectos exclusivamente de índole legal. De una parte, las pretensiones de la demandante no tienen una naturaleza patrimonial. Además de ello, aunque existe una discusión sobre la interpretación y el alcance de las normas del CPACA sobre actos administrativos de trámite, para la Sala el objeto de la discusión no se agota en dicha cuestión legal. En este sentido, el debate implica una dimensión constitucional, en la medida en que se plantea una posible restricción sobre los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte demandante que podría incidir en el trámite de un mecanismo de reforma constitucional de origen popular. En este punto, si bien la Corte estableció que no abordará aspectos de fondo sobre el contenido de la iniciativa ciudadana promovida (por ejemplo, si la pregunta es compatible con la Constitución) como lo pretenden algunas intervinientes, es importante aclarar que los impedimentos injustificados o desproporcionados en el desarrollo del procedimiento de reforma constitucional pueden implicar una vulneración de derechos

fundamentales.

98. De este modo, la discusión planteada excede los contornos de las categorías previstas en las normas legales e involucra ámbitos que se relacionan con el principio de participación y el control judicial de las actuaciones de la organización electoral dentro de un mecanismo de participación que fue previsto directamente por el constituyente (art. 378 superior).

99. Segundo, la solicitud de amparo persigue la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En este sentido, acredita una clara dimensión de derechos fundamentales porque, de acuerdo con lo afirmado por la accionante y los intervinientes, se impone una restricción desproporcionada sobre la posibilidad de acudir ante los jueces para cuestionar un acto administrativo que incide de forma directa en la recolección de apoyos para el trámite de un referendo constitucional de origen popular.

100. Tercero, la acción de tutela no se limita a reabrir debates concluidos en el proceso ordinario. En efecto, desde una aproximación preliminar, podría sostenerse que el amparo busca reabrir un debate concluido ante la jurisdicción contencioso administrativa. Particularmente porque la accionante cuestionó reiteradamente que el acto administrativo objeto del proceso fuera uno de trámite. Sin embargo, en la medida en que la cuestión no puede entenderse restringida a sus aspectos legales, la intervención del juez constitucional es pertinente. En suma, dado que el asunto excede un debate de naturaleza simplemente legal y ante la posibilidad de incidencia en un mecanismo de reforma constitucional previsto directamente por la Carta, esta corporación encuentra acreditado el requisito de relevancia constitucional.

101. A continuación, la Sala abordará las demás causales generales de procedibilidad de la tutela contra decisiones judiciales.

Tabla 5. Otros requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

La irregularidad procesal debe tener incidencia directa en la decisión que resulta vulneradora de los derechos fundamentales.

Este criterio no es aplicable en el presente asunto, pues no se aducen anomalías de carácter

procedimental.

Identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración y de los derechos invocados. La parte actora debe haber alegado las circunstancias que alega como transgresoras en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.

La accionante identificó las providencias que consideró lesivas a sus derechos fundamentales y expuso el criterio jurídico que respalda sus alegaciones. En particular, se refirió al defecto sustantivo, al desconocimiento del precedente y a la violación directa de la Constitución. Además, la actora refirió sus inconformidades con los argumentos del el auto de rechazo.

La providencia objeto de la solicitud de amparo no debe ser una sentencia de tutela.

Los proveídos cuestionados no se produjeron en un trámite de tutela.

102. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena estima que en el presente caso se encuentran acreditados los requisitos generales de la acción de tutela contra providencias judiciales. A continuación, la Corte determinará si se configuraron los defectos específicos alegados por la actora.

#### 9. Análisis de los defectos específicos invocados por la accionante

103. La Corte estima importante recordar que la jurisprudencia constitucional ha determinado que la tutela contra providencias judiciales implica un juicio de validez y no un juicio de corrección de las decisiones de las autoridades jurisdiccionales. Dicha premisa se sustenta en el carácter excepcional de esta clase de acciones, que se fundamenta en los principios de seguridad jurídica, autonomía judicial, juez natural y en las presunciones de acierto y validez que son propias de los fallos dictados por los jueces. Esta teleología incide también en el análisis de las causales específicas de procedibilidad. Lo anterior, en la medida en que ellos describen situaciones excepcionales, decisiones arbitrarias o caprichosas “que hacen que la decisión sea incompatible con la Constitución y genere una transgresión de los derechos fundamentales”.

Las providencias cuestionadas no incurrieron en un defecto material o sustantivo

104. Para el análisis de este defecto, la Sala recuerda que no cualquier diferencia en la

interpretación o aplicación de una norma constituye un defecto sustantivo. El error judicial debe ser ostensible, “arbitrario y caprichoso”, pues, de no comprobarse, la acción de tutela sería improcedente. Así, la irregularidad señalada debe ser de tal importancia y gravedad que, por su causa, se haya proferido una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales. Dicha regla se explica en que el juez constitucional no debe ni puede desconocer la autonomía del juez ordinario, toda vez que pueden existir vías jurídicas distintas para resolver un caso concreto que también son admisibles y compatibles con la Constitución y las garantías de los sujetos procesales.

105. En el asunto objeto de estudio, la accionante señaló que la Sección Quinta del Consejo de Estado adoptó una interpretación del ordenamiento jurídico “irrazonable” y “contraevidente” porque estimó que la Resolución 1322 de 2023 era un acto administrativo de trámite. Para sustentar esta postura, explicó que el acto proferido por el CNE: (i) constituía “una decisión de fondo sobre el asunto clave en esa etapa” ya que definía “el éxito o el fracaso” de aquella; (ii) la decisión de otorgar un plazo adicional para la recolección de firmas no es meramente operativa ni instrumental. A su turno, las intervinientes señalaron que: (iii) la actuación que se adelanta ante el CNE es distinta a aquella que se surte ante la RNEC. Por lo tanto, esta última entidad podría alegar la falta de legitimación por pasiva; (iv) el acto que concedió la prórroga quedaría excluido de control judicial; y (v) es una actuación determinante “pues le puede dar continuidad o fin a la iniciativa ciudadana”. A continuación, la Sala abordará tales cuestionamientos.

106. El Consejo de Estado adujo que la decisión del CNE de conceder o negar la prórroga no produce efectos decisivos sobre el trámite del referendo constitucional. Al respecto, la Sala observa que la interpretación del juez contencioso administrativo resulta razonable y admisible. Así, es importante señalar que no todos los actos de trámite o preparatorios son simples actuaciones de impulso procesal que no exigen una valoración de parte de la autoridad administrativa. En algunos casos, aunque la administración deba realizar un análisis de las normas jurídicas al interior del procedimiento, ello no implica que se trate de un acto administrativo definitivo. Esta categoría se relaciona con la conclusión del procedimiento administrativo para el involucrado porque, una vez se resuelve la situación jurídica del ciudadano, se configura el carácter definitivo del acto administrativo.

107. Así, a modo de ejemplo, el Consejo de Estado ha señalado que son actos administrativos de trámite aunque requieran un análisis sobre cuestiones sustanciales: (i) el que acepta la inscripción de un aspirante; (ii) el pronunciamiento de la entidad que ejerce el control fiscal en una contratación por urgencia manifiesta; (iii) la resolución que convoca a una consulta popular para constituir un área metropolitana; (iv) el acto que fija una convocatoria para elegir representantes de los estudiantes, docentes y egresados en una universidad pública; (v) la convocatoria pública para la elección del auditor general de la República; y, (vi) la designación de miembros de comisiones escrutadoras y claveros, entre otros.

108. Como se advierte del recuento anterior, lo determinante para que un acto se considere definitivo no es que el pronunciamiento de la autoridad administrativa tenga una naturaleza sustancial. En contraste, el criterio de las providencias cuestionadas es que el propósito de tales actos preparatorios consiste en dar impulso a la actuación administrativa y, a su vez, posibilitar su culminación.

109. En el caso concreto, se advierte que el acto administrativo en el que el CNE concede una solicitud de prórroga implica una decisión de impulso para la actuación y se orienta a que ella culmine. No se trata de un acto independiente como lo plantea la parte demandante. De hecho, se trata de una decisión que se subordina a la certificación de la RNEC sobre el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales. En efecto, mediante la Resolución 26655 del 16 de noviembre de 2023, esa entidad declaró que no se habían cumplido tales exigencias y, por consiguiente, puso fin a la actuación administrativa concerniente a la iniciativa ciudadana. En ese contexto, el ejercicio del control sobre la Resolución 1322 de 2023 carecería de sentido porque su posición dentro del trámite de la iniciativa ciudadana es instrumental.

110. En efecto, el acto administrativo que autoriza la prórroga del término para la etapa de recolección de apoyos implica una extensión del periodo que la ley ha previsto para esa actuación. Una vez finalizado dicho lapso, la iniciativa ciudadana: (i) podría ser archivada, en caso de no obtenerse el número de apoyos requeridos legalmente; o (ii) en la hipótesis de haberse recaudado el total de firmas, la RNEC deberá determinar el número de apoyos válidos y, en general, certificar si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales para la propuesta. En el evento en que dicha circunstancia no se acredite, la RNEC dictará un auto que termine con la actuación administrativa. En suma, se evidencia que la

prórroga de la recolección de apoyos es parte de una secuencia que podría concluir con el archivo de la propuesta o la certificación de no haberse cumplido los requisitos constitucionales o legales. Tales actos administrativos sí tendrían un carácter definitivo por ser los que ponen fin a la actuación.

111. En suma, se debe tener en cuenta que el vencimiento del término para la recolección de apoyos implica dos tipos de consecuencias: (i) el archivo de la propuesta, si no se obtuvo el número mínimo de respaldos; o (ii) la presentación de los formularios diligenciados ante la RNEC. En este sentido, solo cuando se agota el término para la obtención de firmas –seis meses junto con la prórroga, si hubiera lugar a ella–, puede continuarse con la actuación administrativa. Por lo tanto, la decisión de conceder la prórroga de la fase de recolección de apoyos no implica una actuación independiente sino que se encuentra estrechamente ligada a la continuación del trámite.

112. Ahora bien, una de las intervinientes planteó que, si se considera que el acto administrativo definitivo es la certificación de la RNEC acerca del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales respecto de la iniciativa, se generaría un escenario en el que se demanda un acto administrativo proferido por una autoridad para cuestionar otra actuación (la que concedió la prórroga). La Sala advierte que ese razonamiento pierde de vista el carácter complejo del mecanismo de participación ciudadana objeto del proceso. Además, presume un incorrecto ejercicio del medio de control, en el cual no se convocaría al proceso al CNE a pesar de haber intervenido en la actuación que culminó con la expedición del acto administrativo definitivo. Se trata de un razonamiento hipotético que no demuestra la configuración de un defecto sustantivo.

113. En relación con este último punto, la Sala estima necesario reiterar que la identificación de un acto administrativo como preparatorio o de trámite no implica, en modo alguno, que el mismo quede exento del control jurisdiccional. En este sentido, como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de esta Corte, dichos actos pueden ser cuestionados al momento de demandar la actuación definitiva.

114. Finalmente, no sobra recordar que los actos administrativos de trámite pueden ser controvertidos directamente a través de la acción de tutela. De este modo, si se trata de una decisión preparatoria o instrumental que vulnere los derechos fundamentales, procede

excepcionalmente la acción de tutela sin necesidad de que haya culminado el procedimiento administrativo, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. Desde esta perspectiva, no podría considerarse de ninguna manera que estos actos de trámite se sustraen del sistema de controles jurisdiccionales o implican un riesgo para la vigencia o la garantía de los derechos fundamentales.

115. En suma, la Sala concluye que la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto sustantivo. No se advierte que, al concluir que la Resolución 1322 de 2023 no era un acto susceptible de control judicial autónomo, la accionada hubiera acudido a una interpretación manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico ni a una lectura irrazonable de las normas legales. Tampoco se evidencia que hubiera acudido a normas inaplicables al caso concreto.

Las decisiones judiciales controvertidas no incurrieron en un desconocimiento del precedente

116. Para la accionante las decisiones del Consejo de Estado desconocieron la Sentencia SU-077 de 2018, porque no consideró relevante que el acto administrativo hubiera indicado que contra él procedía el recurso de reposición. Al respecto, la Sala estima pertinente señalar que la parte actora no identificó la *ratio decidendi* ni explicó las razones por las que resultaba aplicable para el caso concreto tal decisión.

117. Con todo, la Corte estima que las providencias cuestionadas no desconocieron la sentencia de unificación. Particularmente, dicha decisión estudió la acción de tutela propuesta por un exalcalde mayor de Bogotá contra los actos administrativos de trámite mediante los cuales las registradurías distritales inscribieron tres iniciativas de revocatoria de su mandato. Por lo tanto, la Sala no advierte que exista una similitud fáctica entre aquel fallo y el asunto objeto de análisis por cuanto: (i) se refiere a otro mecanismo de participación popular distinto al referendo; (ii) no se discutía una providencia judicial sino que se promovió la tutela directamente contra los actos administrativos de trámite; y (iii) la Corte no se pronunció sobre un problema jurídico similar al que abordaron las decisiones judiciales atacadas mediante la acción de tutela.

119. En todo caso, no debe perderse de vista que fue el CNE quien habilitó la posibilidad de la presentación del recurso de reposición, toda vez que dicho mecanismo no se encuentra previsto expresamente en el artículo 10 de la Ley 1757 de 2015. Al respecto, es pertinente

destacar que el Consejo de Estado ha concluido que el hecho de que la administración informe acerca de la procedencia de recursos de ley en contra un acto de trámite no lo convierte en definitivo. De este modo, si la entidad hubiera incurrido en algún error al señalar que proceden recursos contra un acto administrativo de trámite, dicha circunstancia “no tiene la virtud de mutar su naturaleza de acto de trámite (...) a [un] acto definitivo que le pusiera fin a la actuación administrativa”.

120. Adicionalmente, la accionante estimó que las providencias se apartaron del criterio judicial establecido en la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 8 de marzo de 2012. Indicó que, de acuerdo con esa decisión, el carácter definitivo de un acto administrativo no radica en que se halle situado al final del trámite, sino que depende de su plena autonomía.

121. Con todo, para la Sala, las providencias cuestionadas no incurrieron en desconocimiento del precedente. En primer lugar, la peticionaria no identificó la ratio decidendi ni explicó las razones por las que la sentencia mencionada constituía un precedente obligatorio para las decisiones adoptadas por la Sección Quinta. Segundo, el fallo que se invoca como desconocido se refiere a una demanda de nulidad en contra de una convocatoria a un concurso público de méritos, por lo cual no resulta evidente que, en principio, exista una semejanza fáctica que imponga la aplicación de las reglas determinadas por la sentencia de la Sección Segunda.

122. Por último, la conclusión que la accionante propone no se extrae de forma exacta del fallo que se alega como transgredido. Al respecto, la Sala observa que la providencia en mención descartó que el acto administrativo demandado fuera uno de trámite porque no era “un acto instrumental o accesorio de otros posteriores”, además de ser el que concluía definitivamente la etapa respectiva. Así, la parte actora no demostró que estos elementos fácticos se presentaran en el asunto objeto de análisis. En contraste, el acto administrativo que concede la prórroga para la recolección de apoyos en el trámite de la iniciativa ciudadana del referendo constitucional no culmina la etapa ni es independiente del acto de certificación de la RNEC, como fue explicado previamente.

Las providencias censuradas no incurrieron en una violación directa de la Constitución

123. La accionante consideró que las providencias del 2 y del 23 de junio de 2023 impidieron su derecho de acceso a la justicia de manera “desproporcionada” e “irrazonable”. Al respecto, esta Corte ha considerado que el acceso a la justicia involucra el derecho de acción, el cual consiste en la posibilidad de todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos previstos para plantear sus pretensiones al Estado, en defensa del orden jurídico o de sus propios intereses. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha destacado que este derecho puede ser objeto de limitaciones, siempre y cuando aquellas sean proporcionadas y razonables.

124. En el caso concreto, la Sala estima que las providencias judiciales cuestionadas no impusieron una limitación excesiva, desproporcionada o irrazonable respecto del derecho fundamental de acceso a la justicia. En particular, la Corte ha avalado las consecuencias de la distinción entre