

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-457/21

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER DERECHOS POLITICOS-Procedencia

ACCION DE TUTELA Y ACCION DE CUMPLIMIENTO-Prevalece la acción de tutela cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales

(...), la discusión presentada ... es un asunto propio de los derechos fundamentales políticos, el derecho fundamental al debido proceso y el respeto al principio de legalidad en el marco de una situación de excepcionalidad provocada por la pandemia Covid-19.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-No se configura el hecho superado por acatar fallos de tutela

(...), la entrega de los formularios que ha realizado la Registraduría Nacional del Estado Civil ha sido consecuencia de la orden proferida por la sentencia de segunda instancia expedida por el Tribunal Contencioso Administrativo ..., razón por la cual, no puede entenderse que se está ante el fenómeno de la carecía actual de objeto.

DERECHOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES Y DEBIDO PROCESO-Vulneración por omitir entrega de formularios de recolección de apoyos en el marco de una revocatoria del mandato

DERECHOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES Y DEBIDO PROCESO-Vulneración por suspensión indefinida del procedimiento de revocatoria del mandato

(...) la suspensión del proceso de revocatoria del mandato... es desproporcionada y, a su vez, vulnera el debido proceso de la accionante... [i] la entidad debió agotar otras alternativas para garantizar la protección de la vida y la salubridad pública sin necesidad de suspender indefinidamente el núcleo irreducible de los derechos políticos, tales como participar en el proceso de revocatoria del mandato y ejercer el derecho al voto... [ii] si bien es cierto es deseable que las comunicaciones de las decisiones de la administración se den por medio de la página web, pues ello es una garantía del derecho fundamental a la información, este medio de comunicación no sustituye las formas institucionales de adopción de las decisiones de una autoridad pública, ni tampoco es el medio para que las entidades alteren posiciones jurídicas concretas, pues estas se deben realizar por medio de actos administrativos debidamente motivados

DERECHOS POLITICOS-Instrumentos internacionales

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

(...), la realización adecuada de los procesos electorales en época de pandemia son una oportunidad para identificar brechas sociales, amenguar los déficits democráticos y debilidades institucionales y, por tanto, avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales con la finalidad de construir una sociedad justa,

inclusiva y pacífica.

ESTADOS DE EXCEPCION-Prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales

ESTANDARES INTERNACIONALES DE PROTECCION DE DERECHOS POLITICOS-Necesidad de armonizar el ordenamiento jurídico interno frente a ellos

ETAPAS DEL PROCESO DE REVOCATORIA DEL MANDATO

La primera etapa consiste en la inscripción y registro ante la Registraduría Nacional del Estado Civil; la segunda etapa está relacionada con las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo requerido; la tercera etapa, concerniente a la verificación que hace la Registraduría Nacional del Estado Civil del proceso ciudadano y la planificación de los comicios si cumple con los requisitos exigidos; la cuarta etapa comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del Alcalde o Gobernador; y, finalmente, la quinta etapa consiste en la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar el mandato del Alcalde o Gobernador.

MODELO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION-Dimensiones

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Ámbitos político y social

(...), aun cuando coexisten diferentes modelos de democracia en la Constitución, es posible

sostener que existe democracia si (i) el régimen constitucional asegura que los ciudadanos, directamente o por medio de sus representantes, se gobiernan a sí mismos y gozan de recursos, derechos e instituciones para hacerlo; (ii) los gobernados pueden ejercer el control político o judicial de los actos de los gobernantes; (iii) el sistema garantiza el pluralismo, equilibrio de poderes y tolerancia por la diferencia; y (iv) los ciudadanos tienen el derecho a expresar libremente sus ideas en la contienda electoral y en la vida política de la sociedad, sin peligro a represalias.

REGIMEN CONSTITUCIONAL DE ESTADOS DE EXCEPCION-Sujeción al Estado social y democrático de derecho

REGLAS DE REPARTO DE ACCION DE TUTELA-Desconocimiento no acarrea nulidad

REPARTO DE ACCIONES DE TUTELA MASIVAS-Las tutelas que presenten unidad de objeto, causa y parte pasiva serán repartidas al mismo despacho judicial

REVOCATORIA DEL MANDATO-Control político directo

REVOCATORIA DEL MANDATO-Derecho político fundamental

REVOCATORIA DEL MANDATO-Dimensiones subjetiva, objetiva e instrumental

(i) dimensión subjetiva, la cual consiste en fundamentar la revocatoria del mandato como un derecho político; (ii) la dimensión objetiva implica establecer que la revocatoria del mandato expresa la materialización del principio democrático; y, finalmente, (iii) la dimensión instrumental determina que la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación política que tienen los ciudadanos.

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

(...) el mecanismo de revocatoria del mandato es una forma política de la voluntad democrática y la estabilidad de las instituciones y, por tanto, otorgar una solución legítima, institucional y democrática a las crisis políticas que pueden surgir entre los periodos rígidos para los cuales son elegidos los gobernantes y las eventuales desaprobaciones de la ciudadanía a la forma de administración en las que pueden incurrir estos funcionarios de elección popular.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Reglas jurisprudenciales

VOTO PROGRAMATICO Y REVOCATORIA DEL MANDATO-Relación

VOTO PROGRAMATICO-Incumplimiento del programa

VOTO PROGRAMATICO-Insatisfacción general de la ciudadanía

VOTO PROGRAMATICO-Objeto

VOTO PROGRAMATICO-Realización de la democracia representativa

Sentencia T-457/21

Referencia: Expediente T-8.250.794

Acción de tutela promovida por Victoria Eugenia Cardona Betancur contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alberto Rojas Ríos, quien la

preside, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere la siguiente:

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín el 23 de marzo de 2021 y, en segunda instancia, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 7 de mayo de 2021, dentro del trámite de la acción de tutela presentada por Victoria Eugenia Cardona Betancur contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social.

La Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional seleccionó el presente asunto, debido a que es un asunto novedoso y, por tanto, se exige la necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial (criterio objetivo); y, a su vez, se trata de la necesidad de preservar el interés general (criterio complementario).

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. Hechos

El 4 de enero de 2021, un grupo de ciudadanos presentaron derechos de petición ante el delegado de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la ciudad de Medellín con la finalidad de solicitar el reconocimiento y la inscripción como promotores del proceso de revocatoria del alcalde de Medellín.

Estos ciudadanos fueron reconocidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante la Resolución 0011 del 13 de enero de 2021.

El 14 de enero de 2021, el Consejo Nacional Electoral convocó a una audiencia pública presencial con la finalidad de iniciar el trámite de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín. Esta audiencia se llevó a cabo el 25 de enero de 2021 entre los delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el alcalde de Medellín y un representante de los ciudadanos promotores de la revocatoria del mandato.

Según la demandante, culminada la audiencia referida, la Registraduría Nacional del Estado Civil “omitió” entregar los formularios para la recolección de firmas del trámite de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín.

Posteriormente, según la accionante, el 31 de enero de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó, a través de su página Web, que suspendería el trámite de las revocatorias del mandato, “hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social emitiera concepto favorable a la viabilidad de entrega de los formularios y la recolección de firmas”.

2. Solicitud de tutela

En consecuencia, el 4 de marzo de 2021, Victoria Eugenia Cardona promovió acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, pues, las acciones de las entidades demandadas vulneran este derecho fundamental “de manera definitiva al plantear la posibilidad de suspender indefinida y permanentemente el trámite de la petición de revocatoria del

mandato del alcalde popular de Medellín”.

En efecto, consideró que la negativa a la entrega de formularios para la recolección de firmas para llevar a cabo el trámite de revocatoria del mandato implica una afectación al Estado Social de Derecho y al principio democrático establecido en la Constitución Política. Asimismo, afirmó que suspender el ejercicio democrático en virtud de la pandemia provocada por el virus Covid-19 “implica admitir, así mismo la posibilidad de, en un futuro cercano, suspender, por ejemplo, las elecciones a Congreso, Presidente de la República, y, en general, impedir el desarrollo de todos los mecanismos de participación ciudadana que son el eje de nuestra democracia participativa”.

En virtud de lo anterior, solicitó que se ordene al Ministerio de Salud y Protección Social que autorice al Registrador Nacional del Estado Civil para entregar los formularios de recolección de firmas y, asimismo, que defina los protocolos de bioseguridad que deben seguirse para realizar dicha actividad democrática.

Finalmente, solicitó el decreto de medidas cautelares consistente en suspender los efectos de la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, por tanto, que se entregue de manera inmediata los formularios para “proceder con la recolección de firmas para la revocatoria del mandato del alcalde popular de Medellín, siguiendo los protocolos de bioseguridad debidos”.

3. Trámite procesal de la acción de tutela y contestación de las entidades demandadas

Inicialmente, el conocimiento de la acción de tutela le correspondió al Tribunal Superior de Medellín -Sala Cuarta de Decisión Civil-, que, mediante Auto del 5 de marzo de 2021, admitió

la acción de tutela y concedió el término de un (1) día a las autoridades demandadas para que ejercieran el derecho de contradicción en el trámite de tutela.

3.1 Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En cumplimiento de lo anterior, el 8 de marzo de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) solicitó que se declare improcedente la acción de tutela. Al respecto, expuso que la negativa de entregar dichos formularios responde a la protección del derecho a la salud y a la vida de las personas en época de pandemia. Asimismo, aseguró que no se configura un perjuicio irremediable, pues la suspensión es transitoria.

Consideró que, como consecuencia de los efectos del Covid-19, la Organización Mundial de la Salud -OMS- exhortó a los Estados a tomar las medidas que consideren necesarias para mitigar los efectos en los territorios. En consecuencia, el Estado Colombiano, en cumplimiento del artículo 2 de la Ley 1751 de 2015 -artículo 5º-, la Ley 9 de 1979 y las reglas de los estados de excepción, a través del Gobierno Nacional le corresponde adoptar todas las medidas necesarias para prevenir los efectos nocivos del Covid-19 en la salud de las personas; y, a su vez, establece la facultad del Gobierno y, en particular del Ministerio de Salud y Protección Social, de desarrollar programas y adoptar las medidas que considere suficientes para proteger la salud y, asimismo, garantizar la protección de otros derechos fundamentales y el funcionamiento de las instituciones estatales.

Producto de estas competencias, la RNEC afirmó que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 958 de 2020, mediante la cual regula las medidas de bioseguridad en procesos electorales. Respecto a esta resolución, la RNEC expuso que dicha norma reglamenta lo concerniente a jornadas electorales “y no las actividades previas de recolección de apoyos ciudadano. Dicha actividad no se encuentra a cargo de la RNEC, sino de los comités promotores de las revocatorias del mandato, motivo por el cual dicho paso

dentro del trámite no está cobijado por dicho protocolo de seguridad”. Igualmente, relató el caso de la suspensión de elecciones de consejos municipales y locales de juventud, las cuales estaban fechadas para el 4 de febrero de 2020, sin embargo, las mismas fueron suspendidas indefinidamente mediante la Resolución 4008 del 3 de junio de 2020, “hasta que se tenga la certeza de la normalización de las condiciones de salud pública en todo el país. Dicho proceso también implicaba la recolección de apoyos ciudadanos en los casos que la inscripción de candidaturas se diera por listas independientes, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 1886 de 2018”.

Por otro lado, la RNEC argumentó que, de conformidad con los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13 y 14 de la Ley 1757 de 2015, una de las condiciones de validez del proceso de revocatoria del mandato consiste en la recolección de firmas. Ello implica un contacto “cercano y directo con la ciudadanía y los equipos de trabajo de los promotores en el territorio. Situación que, sin lugar a dudas, debe considerarse a la hora de ejercer las actividades que se deriven de las funciones a cargo de la RNEC, bajo las circunstancias excepcionales y de emergencia sanitaria que se derivan del covid-19m y los lineamientos de las autoridades en la materia”. Además, aseguró que la audiencia pública que se realiza en el marco de la revocatoria directa se encuentra en curso, pues las mismas se han celebrado de manera virtual “sin poner en riesgo la salud y vida de los participantes”.

Refirió que, en virtud de la dogmática de derechos fundamentales y la jurisprudencia constitucional, éstos, aun cuando son inviolables, no son absolutos. A partir de ello, aseveró que la suspensión temporal de la entrega de los formularios de recolección de firmas es una medida que constitucionalmente está permitida, pues está encaminada a una protección del derecho a la vida, a la salud y a la protección del interés general, debido a que con ello se busca que no se propague el virus Covid-19 en el territorio nacional, hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social no adopte las medidas concretas de bioseguridad en dicho escenario.

Finalmente, expuso que en diferentes acciones de tutela se ha discutido la participación democrática en época de Covid-19. En dichas sentencias, los jueces constitucionales han declarado improcedente la acción de tutela o, en su defecto, han negado la protección a los derechos fundamentales, debido a que encuentra razonable la suspensión de estas etapas electorales debido al riesgo para la salubridad pública que puede conllevar su realización. Igualmente, aseguró que se encuentran en curso acciones de tutela sobre este mismo aspecto, las cuales se encuentran pronto a decidir.

De conformidad con los anteriores argumentos, solicitó declarar “improcedente la acción de tutela por inexistencia de violación o amenaza de los derechos fundamentales del ACCIONANTE y/o se nieguen las pretensiones de la acción de tutela”.

Debido a la contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín -Sala Cuarta de Decisión Civil-, en auto del 10 de marzo de 2021, en virtud del artículo 2.2.3.1.3.1 del Decreto 1069 de 2015, ordenó remitir la acción de tutela al Juzgado Tercero Administrativo de Medellín, pues allí se tramita una acción de tutela con fundamento en idénticos hechos y pretensiones con radicado 2021-00079. En consecuencia, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín, a través de Auto del 12 de marzo de 2021, avocó conocimiento de la presente acción de tutela y notificar a las partes del presente proceso.

Mediante oficio del 15 de marzo de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social solicitó declarar improcedente la acción de tutela debido a la falta de legitimación por pasiva y ausencia de responsabilidad imputable a dicha entidad. De manera preliminar, aseguró que, de conformidad con la Constitución y el Decreto Ley 4107 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social es el rector de la política de salud y sus funciones principales son dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública de salud; en consecuencia, no le corresponde

a los jueces constitucionales dictar ordenes que “de manera directa o indirecta, le permita usurpar competencias de otras autoridades, las cuales no le fueron asignadas, y mucho menos suplirlas en sus funciones constitucionales y legales”.

Frente al caso concreto, el Ministerio aseguró que el Decreto 206 de 2021 no establece como actividades prohibidas la entrega de formulación y recolección de firmas, sin embargo, la realización de esta actividad dependerá del comportamiento epidemiológico del Covid-19 en los municipios donde se desee realizar dicha actividad. De manera específica para el caso de Medellín, aseguró que teniendo en cuenta “el número de casos de las últimas cuatro semanas, la positividad de las muestras, el incremento de casos y el incremento de la mortalidad, la ciudad de MEDELLÍN está clasificado como municipio de afectación alta y presenta un descenso en el número de casos (...)”.

En consecuencia, el Ministerio afirmó que le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil definir si implementa la actividad solicitada o si, por el contrario, la misma puede ser aplazada o reevaluada teniendo en cuenta la situación epidemiológica actual. En caso de considerar necesario realizar la actividad de recolección de firmas, deberá solicitar autorización respectiva ante el municipio de interés, “teniendo en cuenta el comportamiento epidemiológico del Covid-19 en cada entidad territorial”. En todo caso, de aceptarse dicha posibilidad, el Ministerio recordó que se debe cumplir con lo establecido en la Resolución 666 de 2020, donde se establecen los lineamientos generales de protocolos de seguridad y la Resolución 1513 de 2020, mediante la cual se crea el protocolo de bioseguridad en espacios públicos.

Por otra parte, aseguró la inexistencia del requisito de legitimación por pasiva. En efecto, consideró que, a partir de una lectura del artículo 1° del Decreto Ley 1107 de 2011 - funciones del Ministerio de Salud y Protección Social-, el Decreto 1010 de 2000, donde se ordena la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Leyes 134 de 1994 y 741 de 2002, le corresponde a la organización electoral la dirección de y

organización de los mecanismos de participación y no al Ministerio de Salud y Protección Social.

Finalmente, sostuvo que la presente acción de tutela no satisface el principio de subsidiariedad, debido a que es un acto de carácter general y, asimismo, es preparatorio debido a que suspende la entrega de formulario de recolección de firmas y, por tal motivo, no tiene la entidad de definir una situación jurídica concreta. Por ello, le corresponde a la accionante esgrimir estos argumentos en el trámite del proceso de revocatoria para la garantía de sus derechos fundamentales.

En Auto del 17 de marzo de 2021, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín ordenó la vinculación del alcalde de Medellín, Daniel Quintero Calle, por la relación que tiene la presente acción de tutela con la revocatoria de su mandato. Igualmente, se ofició al Ministerio Público para que se pronuncie sobre los hechos y pretensiones de la demanda en el término de dos (2) días siguientes a la notificación de dicha providencia.

3.3. Respuesta del Alcalde Municipal de Medellín

En consecuencia, mediante oficio del 19 de marzo de 2021, la Alcaldía de Medellín solicitó (i) acumular el presente proceso a otro con similares hechos que se encuentra cursando su trámite en el Juzgado Once de Familia Oral de Medellín; o, en su defecto, (ii) declarar improcedente la acción de tutela por falta del requisito de legitimidad por pasiva.

Respecto a la solicitud de acumulación, consideró que el Juzgado Once de Familia Oral de Medellín fue la primera entidad judicial que notificó sobre la interposición de una acción de tutela por los mismos hechos, pretensiones y accionados. En efecto, dicho juez notificó de la

existencia de una acción de tutela con similitud de hechos, pretensiones y accionados el 1° de marzo de 2021, mientras que el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín notificó a la Alcaldía de la existencia de este proceso el 17 de marzo de 2021. Así, de conformidad con los Autos 172 de 2016 y 059 de 2017 proferidos por la Corte Constitucional, el Juzgado Once de Familia Oral de Medellín sería el competente para conocer de la presente acción de tutela debido a la garantía de los principios de economía procesal, seguridad jurídica y adopción uniforme de fallos.

Frente al requisito de legitimación por pasiva, aseguró que la Alcaldía de Medellín no ha incurrido en alguna acción u omisión de la que pudiera derivarse una afectación a los derechos fundamentales de la accionante. En consecuencia, solicitó declarar improcedente la acción de tutela.

3.4. Intervención del Ministerio Público

Por otra parte, la Procuraduría 169 Judicial I para Asuntos Administrativos, mediante oficio enviado el 23 de marzo de 2021, consideró que el amparo solicitado es “parcialmente procedente”, por las siguientes razones. En primer lugar, expuso las normas que rigen el trámite de revocatoria directa. A partir de ello, consideró que le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil entregar los formularios que se solicitan, pues, de conformidad con la Ley 1757 de 2015, no se evidencia la facultad expresa de suspender el trámite de revocatoria del mandato por parte de esta entidad. Sin embargo, debido a la situación de emergencia provocada por la pandemia Covid-19, dicha actuación podría estar ajustada a principios rectores de la función pública y la consecución de los fines esenciales del Estado.

En efecto, para el Ministerio Público, la suspensión del trámite de entrega de formularios per se no constituye una vulneración del orden constitucional, pues, aun cuando es una decisión

discrecional, la misma se debe ajustar al marco previsto en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 que obliga a que la adopción de estas decisiones debe estar encausada en los principios de finalidad y proporcionalidad. Sin embargo, en el caso concreto, el Ministerio Público consideró que ello no fue así, pues la actuación realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil no fue llevada a cabo a través de algún acto administrativo, sino por medio de su página web. Asimismo, de la lectura del comunicado, el Ministerio Público sostuvo que “ni siquiera se trata de una decisión respaldada en una o varias normas jurídicas, lo que impide, culaquier [sic] análisis en relación con el cumplimiento de los fines de la medida, la proporcionalidad, la necesidad, la competencia del funcionario que tomó la decisión, entre otros aspectos”. Debido a ello, el Ministerio Público consideró que la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante; y, en consecuencia, solicitó al juez que ordenara a la entidad demandada la expedición de un acto administrativo donde motivara dicha suspensión.

Por otro lado, con referencia a la responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social endilgada por la accionante, el Ministerio Público realizó dos consideraciones. La primera consiste en que no se evidencia que dicha entidad haya realizado alguna acción u omisión que amenace o vulnere los derechos fundamentales de la accionante. Ello comoquiera que (i) ni es la entidad encargada de adelantar el trámite de revocatoria del mandato; (ii) ni es el destinatario de las solicitudes realizadas por el accionante, “de forma que no existe frente a ella, una obligación de actuar -en sentido positivo o negativo- que se encuentre actualmente insatisfecha”.

Sin embargo, respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Procuraduría considera que el Ministerio de Salud y Protección Social sí tiene la obligación de responder las consultas elevadas a través de los oficios RDE-008 del 29 de enero de 2021 y DRE-019 del 9 de febrero de 2021, las cuales debieron ser respondidas el 12 de marzo de 2021 y el 24 de marzo de 2021, respectivamente. En todo caso, el Ministerio Público afirmó que no se cuentan con elementos probatorios para determinar una posible vulneración del derecho de petición y, asimismo, no se puede aplicar la figura de presunción de veracidad consagrada en el artículo

20 del Decreto 2591 de 1991. De conformidad con lo expuesto, solicitó la protección de los derechos políticos y el debido proceso de la accionante y, por tanto, que se ordene proferir un acto administrativo con la finalidad de garantizar el derecho de defensa y contradicción de la accionante e interesados.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante la Sentencia 048 del 23 de marzo de 2021, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín amparó los derechos fundamentales de la accionante.

De manera preliminar, frente a la solicitud de acumulación realizada por la Alcaldía de Medellín aseveró que es improcedente. Consideró que el conocimiento de la presente acción de tutela se debió a la remisión que realizó el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, en virtud del Decreto 1834 de 2015 -reparto de tutelas masivas- y, en dicha norma, no se prevé la posibilidad de que nuevamente se remita a otro juez el asunto remitido “menos cuando no se tiene certeza de que ese fue el primero que avocó el conocimiento del asunto de un asunto similar [sic]”. Asimismo, el asunto debatido es una cuestión de reparto que no desplaza la competencia de los jueces constitucionales y, por tanto, sostuvo que es el juzgado competente para conocer de la acción de tutela presentada por Victoria Cardona contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social. Respecto a la legitimidad por pasiva de la Alcaldía de Medellín, aseveró que también resulta improcedente su exclusión comoquiera que se trata de un asunto que puede tener un interés procesal determinado al tratarse del trámite de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín.

Por otro lado, también evidenció una vulneración al derecho fundamental del debido proceso.

Expuso que la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil no respeta los parámetros procedimentales previstos en la Ley 1757 de 2015 para llevar a cabo el proceso de revocatoria del mandato. En efecto, la suspensión de entrega de los formularios a los promotores de la iniciativa popular es un asunto de trascendencia y, por tal motivo, la manifestación de la voluntad de la Registraduría Nacional del Estado Civil debió ser a través de un acto administrativo y no por medio de un comunicado en la página web institucional. Así, aun cuando el comunicado de prensa es una forma de comunicación de las decisiones institucionales, la misma debió fundamentarse en un acto administrativo previo donde se expresen las razones jurídicas y fácticas de la decisión adoptada.

En ese sentido, consideró que, de conformidad con las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el presente asunto no se trata sobre la determinación de cuál derecho fundamental debe predominar sobre otro, pues todos tienen protección constitucional. Por ello, le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil “verificar si las actividades que tienen relación con el trámite del proceso de revocatoria del mandato se encuentran dentro de las actividades no permitidas, y establecer cuáles son los protocolos de bioseguridad que se deben cumplir por los promotores en la etapa del proceso de recolección de firmas, de conformidad con lo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la Pandemia del Coronavirus COVID-19, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 206 de 2021”.

En consecuencia, (i) rechazó la solicitud de acumulación de acciones de tutela y la declaración de falta de legitimidad por pasiva propuesta por la Alcaldía de Medellín; (ii) protegió los derechos fundamentales a la participación política y el debido proceso de la accionante; (iii) ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que (a) continuara con el trámite del proceso de revocatoria del mandato contra el alcalde de Medellín; y, (b) verificar que las actividades relacionadas con el proceso de revocatoria del mandato no se encuentran permitidas y establecer los protocolos de seguridad que deben cumplir los promotores en la etapa del proceso de recolección de firmas. Asimismo, (iv) dispuso que, si la Registraduría Nacional del Estado Civil considera necesario suspender el proceso de revocatoria del

mandato, éste debe expresarse mediante la expedición de un acto administrativo. Finalmente, (v) absolvió al Ministerio de Salud y Protección Social, debido a que no encontró alguna acción u omisión que implique la vulneración de derechos fundamentales de la accionante.

5. Impugnación

En oficios del 18 de marzo de 2021 -reiterado en escrito del 26 de marzo de 2021- y del 5 de abril de 2021, la Alcaldía de Medellín y la Registraduría Nacional del Estado Civil, respectivamente, presentaron solicitudes de nulidad e impugnación contra la Sentencia 048 del 23 de marzo de 2021 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín.

Respecto a las solicitudes de nulidad, las entidades coincidieron en que, de conformidad con el Decreto 1834 de 2015, cuando se traten asuntos de interposición masiva de acciones de tutela, le corresponderá a la primera autoridad judicial que conoció de la primera acción de tutela. En el caso concreto, dicha regla fue desconocida por el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín, comoquiera que la admisión del escrito de tutela objeto de impugnación fue del 17 de marzo de 2021, mientras que el proceso adelantado en el Juzgado de Familia en una acción de tutela promovida por Yolanda Ruiz -por los mismos hechos, pretensiones y autoridades demandadas- fue notificado el 1° de marzo de 2021. Incluso, ambas entidades narraron que el Tribunal Administrativo de Antioquia -Sala Primera de Oralidad- declaró la nulidad de todo lo actuado en primera instancia en un trámite de tutela, debido a que no se respetaron las reglas de procedencia en materia de presentación masiva de acciones de tutela. En ese sentido, estas autoridades solicitaron la declaratoria de nulidad de la sentencia.

Ahora, de manera particular, la Alcaldía de Medellín insistió en que en el trámite de tutela se

debió declarar la falta de legitimación por pasiva, debido a que el municipio de Medellín no tiene dentro de sus competencias entregar los formularios solicitados a través de una acción de tutela y, asimismo, no tiene la obligación de establecer protocolos para ello. En consecuencia, solicitó, en primer lugar, declarar la nulidad de la sentencia o, en su defecto, revocar dicho fallo judicial.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil expuso que no ha incurrido en hechos u omisiones que permitan vulnerar derechos fundamentales de la accionante, pues, por el contrario, la suspensión de entrega de los formularios obedece a la situación de riesgo que puede provocar la pandemia Covid-19 en la salud pública y, por tanto, es una medida que protege derechos fundamentales y, a su vez, defender el interés general.

Además de lo anterior, la Registraduría destacó que, al contestar los oficios RDE-008 del 29 de enero de 2021 y RDE-019 del 9 de febrero de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del oficio 202121120387261 del 12 de marzo de 2021, requirió conocer detalles concretos sobre las actividades a realizar en el marco de recolección de firmas. Por tal motivo, formuló un cuestionario de 20 preguntas, de las cuales la Registraduría Nacional del Estado Civil debe contestar 4 (preguntas 1, 3, 19 y 20 del cuestionario), mientras que a los ciudadanos promotores le corresponde resolver las 16 preguntas restantes de dicho cuestionario. Una vez sean contestadas estas preguntas, el Ministerio de Salud y Protección Social decidirá de fondo. Asimismo, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Salud y Protección Social, en dicho oficio, recordó que la actividad de recolección de firmas es una acción que puede contribuir al aumento del contagio; y, en todo caso, una vez evaluada la situación, el Ministerio de Salud determinará si es suficiente realizar la actividad de recolección de firmas bajo el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad existentes o si, por el contrario, es necesario expedir un protocolo específico.

Sobre las preguntas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó que el vocero de la iniciativa de la revocatoria

del mandato del alcalde de Medellín, junto con otros comités promotores, respondió las preguntas formuladas y, asimismo, la Registraduría también se pronunció sobre las respectivas preguntas. Estas respuestas fueron enviadas al Ministerio de Salud y Protección Social el 23 de marzo de 2021, sin que a la fecha de la presentación del escrito de impugnación se haya recibido respuesta alguna por parte de dicha autoridad.

En todo caso, respecto al cumplimiento de la sentencia de tutela objeto de impugnación, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó que expidió la Resolución N°2655 del 24 de marzo de 2021 “Por la cual se acata el fallo de tutela radicado 05001-33-33-003-2021-00079-00 contenido en la Sentencia 041 del 12 de marzo de 2021, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín y en consecuencia se suspende temporalmente la entrega de formularios de recolección de firmas dentro del proceso de revocatoria de mandato contra el alcalde de Medellín denominado EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ; PORQUE TE AMAMOS TE VAMOS A RECUPERAR”. En efecto, el cumplimiento consiste en exponer los argumentos jurídicos y fácticos por los cuales la Registraduría Nacional del Estado Civil suspende la entrega de formularios dentro del proceso de revocatoria del mandato contra el alcalde de Medellín, el cual fue notificado el 24 de marzo de 2021.

Mediante Auto del 9 de abril de 2021, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín negó la solicitud de nulidad y concedió la impugnación solicitada por la Alcaldía de Medellín y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Expuso que la Alcaldía de Medellín comparece en el presente trámite de tutela debido a la condición de tercero interesado y no como parte demandada. Asimismo, respecto a la solicitud de nulidad, aseguró que las reglas de reparto de las acciones de tutela no pueden fijar o determinar la competencia, pues ello le corresponde al legislador estatutario y no al órgano ejecutivo. En ese sentido, los decretos que rigen las reglas de reparto tienen el propósito de racionalizar el conocimiento de las acciones de tutela, pero no establecer de alguna manera reglas de competencia y, por tanto, su desconocimiento no se puede invocar como fundamento de una causal de nulidad.

En consecuencia, respecto a la solicitud de nulidad, el juzgado la declaró improcedente y, frente a la impugnación, le dio el respectivo trámite, pues existe legitimación para ello por parte de los proponentes y se interpuso dentro del término previsto en el Decreto 2591 de 1991.

6. Trámite y sentencia de segunda instancia

La impugnación le fue repartida al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia. El 30 de abril de 2021, este Tribunal, según constancia secretarial del 4 de mayo del 2021, requirió al Juzgado Once de Familia del Circuito de Medellín para que remitiera las decisiones de primera instancia correspondientes a las acciones de tutela presentadas por Yolanda Ruiz (rad.05001-31-10-011-2021-00103-00) y Jannette Castañeda (rad.05001-31-10-011-2021-00162-00), las cuales no fueron impugnadas. Igualmente, mediante auto del 5 de mayo de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Registraduría Nacional del Estado Civil (i) los oficios RDE-008 del 29 de enero de 2021 y RDE-019 del 9 de febrero de 2021; (ii) el oficio con número de radicado 202121120387261 del Ministerio de Salud y Protección Social; y, (iii) la respuesta definitiva dada por el Ministerio de Salud y Protección Social a los oficios RDE-008 del 29 de enero de 2021 y RDE-019 del 9 de febrero de 2021, tras las respuestas a las 20 preguntas realizadas por el Ministerio a la Registraduría y a los miembros de los Comités. Una vez allegada la información requerida, mediante sentencia del 7 de mayo de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia resolvió la impugnación de la sentencia de primera instancia.

De manera preliminar, el Tribunal analizó la posibilidad de la acumulación de las acciones de tutela cuando se presentan de manera masiva diversas acciones de tutela por los mismos hechos, pretensiones y entidades accionadas. Así, de conformidad con la información recolectada, expuso que el Juzgado Once de Familia del Circuito de Medellín asumió el conocimiento de una acción de tutela presentada por Yolanda Ruiz contra las entidades aquí

demandadas por los mismos hechos y con las mismas pretensiones y, posteriormente, el Juzgado Tercero Administrativo de Medellín asumió el conocimiento de otras tres acciones de tutela -incluyendo la que se encuentra en estudio- donde se discuten los mismos hechos, pretensiones y se demandan a la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Respecto lo anterior, el Tribunal consideró que el Decreto 1834 de 2015 establece que las acciones de tutela masivas deben ser repartidas al despacho judicial que hubiere asumido el conocimiento de la primera acción de tutela y, en ese sentido, los jueces constitucionales que reciban las restantes acciones de tutela tienen el término de 24 horas para remitir al primer juzgado dichas acciones constitucionales. Esta regla tiene la finalidad de evitar fallos contradictorios y, asimismo, materializa el derecho a la igualdad y los principios de coherencia y seguridad jurídica. En consecuencia, el Juzgado Tercero Administrativo de Medellín debió remitir el expediente de la referencia al Juzgado Once de Familia Oral de Medellín pues fue esta autoridad judicial la que avocó conocimiento de la primera acción de tutela con la triple identidad -hechos, pretensiones y partes demandadas-. Sin embargo, dicha omisión no conlleva declarar la nulidad del trámite de primera instancia, por dos razones. En primer lugar, las reglas establecidas en el Decreto 1834 de 2015 corresponden a disposiciones de reparto y no desplazan la competencia; y, en segundo lugar, declarar la nulidad implica desconocer los principios de celeridad, eficacia y prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y el acceso oportuno a la justicia constitucional. En consecuencia, consideró que en el presente asunto no procede la declaratoria de nulidad de las actuaciones realizadas en el trámite de primera instancia.

En segundo lugar, consideró que la acción de tutela es procedente debido a que la accionante no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, debido a que la Resolución 2655 del 24 de marzo de 2021 -proferida en el trámite de la presente acción de tutela- es un acto administrativo de trámite contra el cual no proceden recursos “y no puede ser sometido a control judicial hasta tanto se expida un acto electoral definitivo, lo cual está en entre dicho que suceda en algún momento por la misma decisión de la Registraduría”.

En tercer momento, aseguró que, si bien es probable que la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil se haya encaminado a la protección de la salubridad pública debido al riesgo de contagio provocado por el Covid-19, el Ministerio de Salud y Protección Social ya se pronunció de fondo sobre cuáles son los protocolos de bioseguridad que deben ser cumplidos en el marco de la recolección de las firmas. Al respecto, el Tribunal expuso que, en oficio número 202121000531051 del 7 de abril de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social aseguró que “para el proceso de recolección de firmas para la revocatoria de mandatos, pueden aplicar las medidas de bioseguridad contenidas en la Resolución 666 de 2020, modificada por las Resoluciones 223 y 392 ambas de 2021”. Así, junto con el cumplimiento de la Resolución 1513 de 2020, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los comités promotores deben adoptar las medidas necesarias de bioseguridad para la recolección de firmas “actividad que, en todo caso, no resulta más riesgosa que otras que han seguido garantizándose aún en los días de mayores restricciones, como las actividades bancarias, notariales, los juegos de suerte y azar, entre otras”.

Finalmente, el Tribunal expuso que la Registraduría Nacional del Estado Civil al suspender de manera indefinida -y escueta en el comunicado de prensa y en la Resolución 2655 de 2021- el procedimiento de recolección, desconoció el procedimiento establecido en la Ley 1757 de 2015, la cual prevé términos estrictos para la realización de los mecanismos de participación y, en consecuencia, garantizar la debida participación de los ciudadanos.

En consecuencia, el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia revocó los ordinales cuarto y quinto de la sentencia de primera instancia, confirmó los ordinales primero, segundo y sexto y modificó el ordinal tercero de la siguiente manera:

“Tercero. ORDENAR a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL que, a más tardar en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie los trámites administrativos para implementar los protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 666 de 2020 y sus modificaciones, elaborar y entregar los

formularios a los promotores y continuar con el trámite del proceso de revocatoria del mandato contra el señor alcalde de MEDELLÍN, adelantando todas las gestiones necesarias para impulsar el proceso a la siguiente etapa; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. Para lo cual cuenta con el término máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de esta providencia”.

7. Pruebas que reposan en el expediente

- * Copia de la cédula de ciudadanía de Victoria Eugenia Cardona Betancur.

- * Copia del oficio RDE-019 del 9 de febrero de 2021.

- * Copia de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá del 12 de febrero de 2021.

- * Copia de la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali del 16 de febrero de 2021.

- * Copia de la Resolución 039 de 2021 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”.

- * Copia del oficio RDE-008 del 29 de enero de 2021.

- * Copia de la Resolución 958 de 2020 “Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en los procesos electorales realizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

- * Copia del escrito de tutela presentada por Yolanda Ruiz contra el Ministerio de Salud y Protección Social y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- * Copia del auto admisorio del escrito de tutela presentada por Yolanda Ruiz del 1 de marzo de 2021 proferida por el Juzgado Once de Familia oral de Medellín .

- * Copia de la sentencia proferida por el Juzgado Once de Familia Oral de Medellín donde resuelve la acción de tutela presentada por Yolanda Ruiz contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social.
- * Copia de la acción de tutela presentada por Janette Beatriz Castañeda Borja contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- * Copia de la cédula de ciudadanía de Janette Beatriz Castañeda Borja.
- * Copia de la sentencia proferida por el Juzgado Once de Familia Oral de Medellín que resuelve acción de tutela presentada por Janette Beatriz Castañeda contra Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social.
- * Copia del auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia del 26 de marzo de 2021.
- * Copia de la Resolución 2655 del 24 de marzo de 2021, por medio de la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cumplimiento de la sentencia de primera instancia de este proceso, suspende temporalmente la entrega de formularios de recolección de firmas.
- * Copia de las preguntas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social para responder las peticiones de los oficios RDE-008 del 19 de enero de 2021 y RDE-019 del 9 de febrero de 2021.
- * Copia de la respuesta del Ministro de Salud y Protección Social a la solicitud formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- * Copia de la Resolución 6245 de 2015 “Por la cual se señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana”.
- * Copia de la Resolución 4008 de 2020 “Por la cual se deja sin efectos la Resolución N° 3473 del 2020, “por la cual se acogen unas solicitudes y se expide un nuevo calendario electoral para las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud””.
- * Copia de la Resolución N° 4073 de 2020 “Por medio del cual se garantiza el derecho de

información y defensa por intermedio de audiencia pública dentro del procedimiento de revocatoria del mandato con lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación SU-077 del 8 de agosto de 2018”.

* Copia de la Resolución 222 de 2021 “Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020 y prorrogada por las Resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020”.

8. Actuaciones en sede de revisión

Mediante Auto del 27 de septiembre de 2021, el magistrado sustanciador solicitó a la accionante que informe a la Sala Novena de Revisión a cuál comité promotor de la Revocatoria del Mandato pertenece. Asimismo, le ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que informe (i) cuál es el estado actual del proceso de revocatoria del mandato que trata la presente acción de tutela; (ii) si cursan otros procesos de revocatoria del mandato contra el alcalde de Medellín; y, finalmente, iii) si se tramitan otros procesos de revocatoria del mandato en el territorio nacional y, de ser así, que especifique de manera detallada cuál es el estado de cada uno de ellos.

8.1. Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En respuesta del 6 de octubre de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil expuso que los Registradores Especiales de Medellín, en correo del 17 de junio de 2021 remitieron, mediante correo electrónico, al vocero de la iniciativa de revocatoria del mandato denominada “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ; PORQUE TE AMAMOS, TE VAMOS A RECUPERAR” los formularios de recolección de apoyos de la iniciativa ciudadana. Asimismo, aseguró que el 18 de junio de 2021, estos funcionarios de la Registraduría hicieron entrega personal del formulario al vocero de la iniciativa. En ese sentido, la revocatoria del mandato en contra del alcalde de Medellín denominada “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ;

PORQUE TE AMAMOS, TE VAMOS A RECUPERAR”, se encuentra en la etapa de recolección de apoyos.

Además de lo anterior, aseguró que en Medellín también se encuentra en curso otro proceso de revocatoria del mandato denominado “DEPENDENDE TAMBIÉN DE TI DARLE AMOR A MEDELLÍN, FIRMA POR MEDELLÍN”, cuya vocera es la ciudadana Narlly Yessenia Bedoya Gallego. Respecto al estado de este proceso de revocatoria del mandato, afirmó que se encuentra en la etapa de recolección de apoyos, pues, la entrega de los formularios se realizó mediante correo electrónico del 17 de junio de 2021 y, asimismo, fue entregado personalmente a la vocera el 18 de junio de 2021.

Finalmente, aseguró que en el territorio nacional actualmente cursan 111 revocatorias del mandato, donde se destaca que (i) en tres (3) municipios están pendientes de convocatoria a audiencia pública; (ii) en cuatro (4) municipios se está a la espera de comunicación de cumplimiento de audiencia al Consejo Nacional Electoral; (iii) en catorce (14) municipios las revocatorias del mandato fueron desistidas; (iv) en catorce (14) municipios el proceso de revocatoria del mandato se encuentra en el estado “No hay respuesta alcaldía-impedimento”; (v) en cincuenta y un (51) municipios ya fueron entregados los formularios de recolección; (vi) en dieciséis (16) municipios se está pendiente la entrega del formulario de recolección; y, (vii) en cinco (5) municipios se evidencia que renunciaron el vocero de la revocatoria del mandato o del comité promotor.

Por su parte, mediante oficio del 6 de octubre de 2021, Victoria Cardona expuso que, como ciudadana, realizará todo lo que “esté a su alcance, para que por vías legales” el alcalde de Medellín sea revocado. Por tal motivo, hace parte activa del movimiento de revocatoria del mandato denominado “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ, PORQUE TE AMAMOS TE VAMOS A RECUPERAR”, en el cual figura como vocero el ciudadano Andrés Felipe Rodríguez Puerta y, en su participación, la accionante sostuvo que ha acudido a todas las instancias pertinentes para que el proceso de revocatoria del mandato no se vea afectado u

obstaculizado con la finalidad de que todos los ciudadanos de Medellín puedan ejercer los derechos constitucionales.

Finalmente, adjuntó un certificado donde establece que el movimiento de revocatoria del mandato denominado “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ, PORQUE TE AMAMOS TE VAMOS A RECUPERAR” se encuentra conformado por 5 iniciativas ciudadanas y, a su vez, el ciudadano Andrés Felipe Rodríguez Puerta es el vocero y representante del proceso de revocatoria del mandato, de acuerdo con el certificado proferido por la Registraduría Nacional del Estado Civil expedido con número de radicado 2021-03-001-01-001. Asimismo, dentro del certificado adjuntado se lee que “la señora VICTORIA EUGENIA CARDONA BETANCUR, identificada con cédula de ciudadanía N°(...) hace parte activa del grupo de voluntarios de logística del EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ, PORQUE TE AMAMOS TE VAMOS A RECUPERAR, trabajando activamente en la recolección de firmas, convirtiéndola en una persona de suma relevancia para el movimiento”.

9. Presentación del caso, formulación del problema jurídico y consideraciones

El 4 de enero de 2021, un grupo de ciudadanos y ciudadanas presentaron derechos de petición ante el delegado del Registrador Nacional del Estado Civil en la ciudad de Medellín con la finalidad de solicitar el reconocimiento y la inscripción como promotores del proceso de revocatoria del alcalde de Medellín. Estos ciudadanos fueron reconocidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante la Resolución 0011 del 13 de enero de 2021.

El 14 de enero de 2021, el Consejo Nacional Electoral convocó a una audiencia pública presencial con la finalidad de iniciar el trámite de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín. Esta audiencia se llevó a cabo el 25 de enero de 2021 entre los delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el alcalde de Medellín y un representante de los ciudadanos promotores de la revocatoria del mandato. Sin embargo,

culminada la audiencia referida, la Registraduría Nacional del Estado Civil “omitió” entregar los formularios para la recolección de firmas del trámite de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín. Posteriormente, según la accionante, el 31 de enero de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó, a través de su página Web, que suspendería el trámite de las revocatorias del mandato, “hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social emitiera concepto favorable a la viabilidad de entrega de los formularios y la recolección de firmas”.

En virtud de los anteriores hechos, le corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional resolver si la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a revocar el mandato de los funcionarios elegidos al negar la entrega de los formularios de recolección de firmas y suspender la realización del mecanismo de revocatoria del mandato en virtud del riesgo que puede provocar el Covid-19 en la salud de los participantes y, en general, en la población de Medellín.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional desarrollará (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos políticos; (ii) la naturaleza de los derechos políticos; (iii) la revocatoria del mandato como expresión de los derechos políticos; (iv) la vigencia de los derechos políticos en situación de excepcionalidad y en época de pandemia; y, finalmente, (v) resolverá el caso concreto.

. CONSIDERACIONES

Cuestión previa: existencia de una causal de nulidad en el trámite de la acción de tutela

En los escritos de intervención ante el juez de primera instancia y de impugnación, la Alcaldía de Medellín solicitó la declaratoria de nulidad del trámite de instancia. Ello, debido a que, supuestamente, se infringieron las reglas de reparto de la acción de tutela y,

particularmente, aquellas que determinan los repartos ante la presentación masiva de acciones de tutela. La Sala considera que, debido a la importancia de aclarar el presente asunto, se pronunciará sobre la posible existencia de una eventual nulidad en el trámite de tutela expuesta por la Alcaldía de Medellín.

El artículo 1° del Decreto 1834 de 2015, que adicionó el Decreto 1069 de 2015, dispuso lo siguiente:

“Artículo 2.2.3.1.3.1. Reparto de acciones de tutela masivas. Las acciones de tutela que persigan la protección de los mismos derechos fundamentales, presuntamente amenazados o vulnerados por una sola y misma acción u omisión de una autoridad pública o de un particular se asignarán, todas, al despacho judicial que, según las reglas de competencias, hubiese avocado en primer lugar el conocimiento de la primera de ellas.

A dicho despacho se remitirán las tutelas de iguales características que con posterioridad se presenten, incluso después del fallo de instancia.

Para tal fin, la autoridad pública o el particular contra quienes se dirija la acción deberán indicar al juez competente, en el informe de su contestación, la existencia de acciones de tutela anteriores que se hubiesen presentado en su contra por la misma acción u omisión, en los términos del presente artículo, sin perjuicio de que el accionante o el juez previamente hayan podido indicar o tener conocimiento de esa situación”.

Esta norma evita escenarios de incoherencia e inseguridad jurídica en asuntos donde masivamente se interpongan acciones de tutela con identidad de objeto, causa y parte pasiva en las que se persigue el mismo y único interés. Procedimentalmente, el Decreto

estableció, en cabeza de las oficinas de reparto, el deber de dirigir las acciones de tutela ante el juez que avocó el conocimiento de la primera acción, de conformidad con lo expuesto en el artículo 1° de dicha norma. Asimismo, en el escenario donde las autoridades judiciales no tengan esta información, con la finalidad de alcanzar los objetivos de la norma, previó que será la autoridad pública o el particular accionado quien debía informar, en la contestación de la demanda, cuál era la autoridad judicial que avocó el conocimiento de la primera acción de tutela.

A pesar de que estas normas contribuyen a la garantía operativa del deber de coherencia y, por tanto, evitan vulneraciones a principios fundamentales, tales como la seguridad jurídica e igualdad, esta gestión judicial es un apoyo a la labor de reparto de las acciones de tutela y, en ese sentido, no implica la alteración a la competencia a prevención establecida en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 en desarrollo del artículo 86 de la Constitución.

En efecto, la Corte Constitucional ha considerado necesario que, ante la comprobación de la denominada “triple identidad”, se remita el expediente de la acción de tutela al juez competente antes de que se profiera sentencia de primera instancia, de acuerdo con las reglas de reparto. Sin embargo, conforme lo anterior, la Corte ha sostenido que las reglas previstas en el Decreto 1834 de 2015 son de reparto y nunca de competencia, “de manera que su desatención no conduce a la configuración de nulidad alguna”. En el Auto 285 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional expuso que:

“El Decreto 1384 de 2015 no prevé la consecuencia que se sigue cuando al juez que le fue puesto de presente una situación de tutela masiva hizo caso omiso a ello y profirió una sentencia en el trámite de tutela. Sin embargo, la Corte considera que esa decisión en modo alguno es anulable dado que, de una parte, (i) las disposiciones del Decreto 1834 de 2015 igual que las contenidas en el Decreto 1382 de 2000, son reglas de reparto cuyo desconocimiento, como lo ha dicho la Corte, no conduce a anular todo lo actuado dentro del trámite de tutela y, de otra, (ii) de actuar así se desconocerían los principios de celeridad,

eficacia, prevalencia de lo sustancial sobre las formas y acceso oportuno a la administración de justicia del trámite de tutela, en tanto los jueces están llamados a observar y cumplir en debida forma los términos procesales consagrado en el artículo 86 de la Carta, para decidir las solicitudes de amparo constitucional puestas en su conocimiento”.

A esta altura, es necesario precisar que la Corte Constitucional ha indicado que los asuntos de fijación de competencia en el ámbito de la acción de tutela son propios de reserva de ley estatutaria, según el literal (a) del artículo 152 de la Constitución. A partir de la lectura de esta norma, se evidencian que serán reserva de este tipo de ley las disposiciones que reglamenten los procedimientos y recursos para la protección de los derechos fundamentales, lo cual incluye, de acuerdo con la Corte, asuntos relativos a la estructura y funcionamiento de la acción de tutela, por ejemplo, la definición del régimen de competencias. En consecuencia, una aplicación incorrecta o indebida de las reglas previstas en el Decreto 1834 de 2015 implica una infracción al Decreto 2591 de 1991, en lo que concierne a la preservación de la regla a prevención y no un conflicto de competencia, pues aquella norma introduce aspectos o pautas de reparto de la acción de tutela.

Finalmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha expuesto que “conforme al principio de “perpetuatio jurisdictiones”, cuando el juez conoce de la acción de tutela, previa ratificación de su competencia, radica en cabeza suya la obligación de resolver el asunto y esto no puede ser alterado ni en primera ni en segunda instancia, porque de lo contrario se afectaría gravemente la finalidad del mecanismo constitucional, que es la protección inmediata de los derechos fundamentales”.

De conformidad con lo anterior, en el caso concreto, se evidencia que no existe la posibilidad de que se declare la nulidad del trámite de instancia. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que, eventualmente, el desconocimiento de las reglas previstas en el Decreto 1834 de 2015 no constituyen una causal de nulidad, pues, las mismas disponen reglas de reparto y no

reglas de competencia. En consecuencia, la Sala considera que no le asiste razón a la Alcaldía de Medellín, quien solicitó declarar la nulidad de lo actuado por desconocimiento de las reglas de reparto que existen respecto a la interposición de acciones masivas de tutela.

Asimismo, la Sala considera que, en virtud de la eficacia y la protección de los derechos fundamentales y el respeto a los términos procesales de resolución de la acción de tutela, este es un asunto que debió debatirse en el trámite de la contestación de la acción de tutela y no cerca al vencimiento del término de la primera instancia o en el trámite de la segunda instancia, pues, en consecuencia, de acuerdo con la Corte, opera el principio de perpetuatio jurisdictionis y su desconocimiento conllevaría la vulneración de principios constitucionales, tales como la protección inmediata de los derechos fundamentales.

En consecuencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que el argumento de existencia de nulidad por desconocimiento de las reglas de reparto establecidas en el Decreto 1834 de 2015 presentado por la Alcaldía de Medellín es infundado, conforme las reglas previstas en la jurisprudencia constitucional.

1. 1. La procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos políticos y, en concreto, de la revocatoria del mandato

El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona puede solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuandoquiera que considere que los mismos se encuentran amenazados o vulnerados por la omisión o acción de cualquier autoridad pública o particular en los casos determinados. En materia de derechos políticos las sentencias T-1337 de 2001 y T-369 de 2018 han indicado que “los derechos políticos de participación son derechos fundamentales y, por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela, especialmente porque “los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo”.

Respecto a la garantía de derechos políticos, por ejemplo, en la sentencia T-1337 del 2001, la Sala Séptima de Revisión resolvió una acción de tutela presentada por una ciudadana contra la Cámara de Representantes, en la que alegaba la vulneración de su derecho a la efectiva representación política, a “elegir y el derecho al ejercicio del poder público a través de sus representantes en el Congreso de la República”. Lo anterior, debido a que el presidente de la Cámara de Representantes se negó a declarar la vacancia del representante de esa Corporación que había sido secuestrado y proceder a nombrar al correspondiente reemplazo con base en los integrantes de la lista de elegidos.

Al estudiar este caso, la Corte amparó el derecho de la accionante y, como consecuencia, ordenó que se posesionara al señor Antonio Cano quien seguía en turno en la lista de candidatos encabezada por el representante secuestrado. Adicionalmente, consideró procedente proteger los derechos fundamentales de la familia del representante Lizcano y, por tanto, ordenó a la Cámara de Representantes pagar los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, a sus familiares. En el fallo, se indicó que, en principio, era inconstitucional establecer doble erogación para el desempeño de un cargo, pues vulnera la prohibición de doble asignación del empleo público y, a su vez, el principio de legalidad en el gasto. Sin embargo, de acuerdo con la Corte, en virtud del principio de solidaridad procedía el amparo de los derechos laborales del Representante a la Cámara por su íntima conexión con los derechos fundamentales a la subsistencia y a la vida digna y, a su vez, el derecho fundamental a la representación efectiva alegado por la accionante.

Respecto a la revocatoria del mandato, la Corte ha indicado que existen tres dimensiones, a saber: (i) dimensión subjetiva, la cual consiste en fundamentar la revocatoria del mandato como un derecho político; (ii) la dimensión objetiva implica establecer que la revocatoria del mandato expresa la materialización del principio democrático; y, finalmente, (iii) la dimensión instrumental determina que la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación política que tienen los ciudadanos. Si bien estas dimensiones pueden ser amparadas por medio de la acción de tutela, la Corte Constitucional se ha preguntado ¿cuál es el alcance

que tiene el derecho a la revocatoria directa como derecho subjetivo a través de la acción de tutela?

Estas dimensiones pueden ser objeto de protección por medio de acción de tutela. Empero, el ejercicio de la revocatoria del mandato requiere de una configuración legal y reglamentaria para hacerse efectiva. Lo anterior por dos razones. La primera, la Constitución dispone que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, y que “para hacer efectivo este derecho puede (...) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”. Ello significa que existe un mandato al legislador respecto de la configuración de este derecho fundamental. Por otra parte, la segunda razón radica en que el Legislador tiene la potestad para reglamentar los mecanismos de participación a través de los cuales se revoca el mandato de los gobernantes elegidos. Ello conlleva que, ante la inexistencia de una ley que lo reglamente, los ciudadanos no podrían ejercer su derecho a revocar el mandato de sus gobernantes. Por supuesto, la ineficacia de un derecho fundamental puede conllevar su vulneración por ausencia de una regulación adecuada y suficiente, es decir, por falta de un instrumento para su aplicación.

En estos casos la protección del juez constitucional gira en torno del elemento instrumental del derecho. En principio, los ciudadanos tienen derecho a exigir del Legislador que promulgue las leyes que sean necesarias para ejercer sus derechos fundamentales. Sin embargo, el papel del juez constitucional en estos casos es precario, pues consiste básicamente en exigirle al Congreso que regule la materia, en tanto que en este escenario no es posible brindar una protección constitucional de la revocatoria directa como derecho subjetivo, con un contenido exigible, en ausencia de una regulación legal de esta materia.

De acuerdo con la Corte, al existir pronunciamiento legislativo, el juez puede proteger en asuntos concretos los contenidos y las dimensiones específicas de la revocatoria del mandato. En ese sentido, para revisar la efectividad de la regulación de la revocatoria del

mandato, el juez debe, por una parte, verificar que la regulación del derecho cubra sus contenidos protegidos mínimos, que el procedimiento, los requisitos y las cargas que se imponen a los ciudadanos para su ejercicio sean razonables y proporcionados, que la ley no imponga requisitos imposibles, y que no contenga normas contradictorias que lo tornen ineficaz, o que desestimulen su ejercicio; y, por la otra, que, una vez creada la ley, la protección que otorga el juez constitucional va -en principio- de la mano con su configuración legal.

Una vez realizada esta aclaración, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia SU-077 de 2018, estudió una acción de tutela presentada por el entonces alcalde de Bogotá contra el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros, debido a que no se respetó el derecho de defensa y debido proceso (i) al aceptar las solicitudes de revocatoria del mandato sin verificar sus fundamentos y; (ii) no otorgar un espacio para confrontar las razones expuestas por los promotores para convocar la revocatoria del mandato.

En sede de revisión, la Sala Plena consideró que el CNE no vulneró derechos fundamentales, pues no tiene la obligación de reglamentar la notificación de la presentación e inscripción de iniciativas de revocatoria, y sus argumentos tendientes a garantizar el derecho de defensa, al ser esta una materia de reserva de ley estatutaria; y asimismo, no tiene obligación de regular el procedimiento de verificación de los topes de financiación, asunto que por su naturaleza también puede insertarse dentro de la reserva de ley. Por su parte, expuso que la Registraduría Nacional del Estado Civil tampoco vulneró sus derechos fundamentales comoquiera que no tiene la competencia para verificar o analizar la suficiencia de las motivaciones presentadas por los promotores.

Sin embargo, amparó los derechos fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa e información del accionante y sus electores -los cuales son de aplicación inmediata-, comoquiera que el alcalde objeto de revocatoria no ha contado con una instancia para

controvertir las razones que sustenten las iniciativas y, por tanto, no han podido formar una opinión informada en relación con el eventual incumplimiento del programa de gobierno o la insatisfacción general.

Por otra parte, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-369 de 2018, estudió la vulneración al debido proceso y los derechos políticos de los ciudadanos en el trámite de una revocatoria del mandato del alcalde del municipio de Herveo -Tolima-, debido a que la Gobernación del Tolima suspendió el trámite de revocatoria del mandato fundamentada en la solicitud de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues ni la entidad territorial departamental ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público habían girado los recursos y, por tanto, la Registraduría no podría realizar el trámite electoral correspondiente.

En sede de revisión, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales, debido a que “no se les permitió manifestarse en las urnas para decidir si el alcalde de Herveo-Tolima debería continuar o no ejerciendo las funciones para las cuales fue elegido, a pesar de haber cumplido con los requisitos legales para que esta jornada electoral se llevara a cabo”. Asimismo, expuso que era el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el encargado de girar los recursos, pues

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

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

En consecuencia, ordenó amparar los derechos fundamentales a la participación política y al debido proceso y, en consecuencia, dispuso que, en el término no superior a 1 mes, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá asignar a la Registraduría Nacional del Estado Civil los recursos necesarios para llevar a cabo el trámite de la revocatoria del mandato objeto de acción de tutela.

En ese sentido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, lo anterior no implica que ciertos contenidos de la revocatoria del mandato no puedan ser protegidos mediante la aplicación directa de la Constitución. Respecto a este escenario de aplicación inmediata, la labor del juez constitucional está encaminada, en mayor medida, a exigirles a las autoridades administrativas y demás personas y entidades públicas y privadas, que protejan este derecho mediante la aplicación de la ley, normas que como se han analizado y en cuanto regulan aspectos medulares del correspondiente mecanismo de participación, están sometidas a reserva estatutaria, según los argumentos explicados en el apartado anterior. De tal modo, la protección del derecho a la revocatoria del mandato, así como la de muchas otras formas de ejercer los derechos políticos, están estrechamente relacionadas con el principio de legalidad, y con la protección del debido proceso administrativo.

2. El principio democrático y los derechos políticos fundamentales

Tanto el ordenamiento internacional como la Constitución Política de Colombia otorgan un tratamiento especial a los derechos políticos. Ello con la finalidad de ampliar los espectros del principio democrático en las Américas y, en el caso particular de Colombia, instituir posibilidades institucionales de participación democrática para que la participación de la sociedad civil se realice por canales institucionales básicos y tengan repercusión en la dirección del Estado, las instituciones, la comunidad y, en general, en todos los sectores en que intervienen las personas.

En este acápite, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional expondrá los avances que tuvo la democracia a partir de la lectura de los instrumentos internacionales y, posteriormente, reiterará las posiciones jurisprudenciales que ha adoptado la Corte Constitucional respecto al principio democrático, los modelos de democracia adoptados por la Constitución y, finalmente, el tratamiento de derechos políticos como derechos fundamentales.

A. A. Los derechos políticos en el ordenamiento internacional

En el ámbito internacional, los derechos políticos han tenido un tratamiento especial. En efecto, los principios democráticos y la protección de los derechos políticos y electorales fueron una preocupación por parte del hemisferio y, producto de ello, ha tenido un tratamiento normativo especial desde la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) -pasando por la Convención Americana sobre Derechos Humanos- hasta la Carta Democrática Interamericana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Al momento de la expedición de la Carta de la OEA, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos tenían como común denominador un déficit de garantías democráticas. Sin embargo, la construcción normativa de los derechos políticos ha sido

impulsada, en buena medida, a la adopción de regímenes democráticos en las Américas; e, incluso, “se puede decir que son a la vez producto y catalizador de dicho proceso”. Estas primeras concepciones sobre un modelo democrático estaban fuertemente vinculadas con una democracia representativa y, además, el único límite de este derecho humano era el principio de igualdad. En ese sentido, esta primera fase de evolución normativa de los derechos políticos impulsaba de manera reiterada un modelo democrático representativo y apuntaban a establecer reglas básicas de desarrollo de procesos electorales.

Con la expedición de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se amplía la concepción de derechos políticos. En efecto, se establece un ámbito lato sensu de derechos políticos y, a su vez, el ejercicio de derechos electorales en stricto sensu, tales como el derecho a votar y a ser votado y la posibilidad de acceder a la función pública en condiciones de igualdad. Este fortalecimiento de los derechos políticos a nivel internacional ha contribuido a la construcción de un modelo de democracia participativa en las Américas y, sobre todo, a la interpretación y el diseño de límites claros y excepcionales de estos derechos humanos.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH- establece los ámbitos personal y material de protección de los derechos políticos. El contenido del ámbito personal es limitado. En efecto, de acuerdo a la CADH artículo 23 numerales 1 y 2, son titulares de estos derechos los ciudadanos que cumplan con las condiciones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad mental o civil o condena, por un juez competente, en proceso penal. El contenido material de los derechos políticos implica en el marco del sistema interamericano: (i) participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directa o indirectamente; (ii) votar y ser elegidos en elecciones auténticas; y (iii) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte IDH ha sostenido que es indispensable que los Estados generen condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. En ese sentido, aun cuando las reglamentaciones no impliquen per se restricciones indebidas a los derechos

políticos, debe respetar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

De acuerdo con lo anterior, la protección de los derechos políticos también conlleva a que los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias; combatir este tipo de prácticas; o, establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Esta regla fue reiterada, por ejemplo, en el caso *Reverón Trujillo vs Venezuela*, el cual establece que los Estados deben generar condiciones e implementar mecanismos para que los derechos políticos se ejerzan de manera efectiva, con respecto al principio de igualdad y no discriminación.

Además de lo anterior, la Corte IDH, en el caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, señaló que el artículo 23 de la CADH no sólo prevé los derechos políticos como derechos, sino como oportunidades que deben ser garantizadas por los Estados mediante medidas positivas que permitan a las personas tener posibilidades para ejercer libremente sus derechos políticos. Así, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, corresponde al Estado garantizar a toda la ciudadanía el goce efectivo de sus derechos políticos, el cual, no se agota con la sola existencia de un ordenamiento en la materia, sino que dicha regulación comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure el ejercicio real y libre de estos derechos.

Esta concepción amplia de los derechos políticos se ha reafirmado en otros instrumentos internacionales, tales como la Convención de Belén do Pará de 1994, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Carta Democrática Interamericana. La adopción de la ampliación de los derechos políticos por parte de estos instrumentos internacionales ratifica que la garantía de estos derechos no sólo tiene la finalidad de realizar procedimientos electorales en condiciones de igualdad, sino que, pretende (i) afianzar el principio democrático como una de las formas para combatir las distintas formas de discriminación y

exclusión que sufren diversos grupos sociales en la región de las Américas; (ii) promover el respeto por los derechos humanos y la inclusión; y (iii) constatar que la pobreza de las sociedades es un factor de riesgo para la democracia.

La Carta Democrática Interamericana enuncia elementos fundamentales para el ejercicio de la democracia y, en particular, la democracia representativa. Entre ellos están la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal; la garantía del régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos; o la existencia de normas electorales previas para efectos de participación política. Asimismo, refiere las condiciones en las cuales se debe desarrollar los eventos electorales, tales como la transparencia, la probidad, la responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas, el respeto a las libertades de expresión, información y prensa.

B. El principio democrático y los derechos políticos en la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional

Uno de los aspectos axiales que potenció la Asamblea Nacional Constituyente, con la expedición de la Constitución de 1991, fue la ampliación del modelo democrático y, por tanto, del principio democrático. La modificación obedeció fundamentalmente a la posibilidad de que los ciudadanos participaran en todas las decisiones que se tomen en los ámbitos económicos, sociales, culturales o ambientales. En ese sentido, una de las aspiraciones de los constituyentes fue transitar hacia una democracia más robusta, inclusiva y participativa, y, por tanto, abrir canales de comunicaciones democráticos entre la sociedad civil y el Estado, pues estos eran precarios en la Constitución de 1886.

A partir de ello, la Constitución Política de Colombia adoptó tres alternativas para impulsar el concepto de democracia en Colombia, a saber: (i) la democracia como un principio constitucional; (ii) la incorporación de otros modelos democráticos en el texto constitucional;

y, (iii) la definición de los derechos políticos como derechos fundamentales.

Al respecto, la categorización de la democracia como un principio fundamental conlleva establecer el carácter progresivo de la participación ciudadana. En efecto, su formulación conlleva escenarios de ampliación participativa de las personas en todos los estamentos de la sociedad. En ese sentido, la posibilidad de que las personas puedan intervenir en todas las cuestiones que les afecten no sólo se detiene en la participación electoral de la ciudadanía o el control del poder, sino que debe expresarse en todos los sectores sociales, económicos, culturales, educativos, familiares, entre otros, pues “es uno de los presupuestos máximos del ordenamiento jurídico colombiano y, adquiere especial importancia cuando se trata de elegir personas para que representen a una comunidad, ya sea a nivel nacional, departamental, municipal o incluso al interior de entidades, pues se garantiza así una participación por intermedio de aquellos que fueron escogidos en los temas que le incumben a cada colectivo”. Así, a raíz de este principio, la democracia es comprendida como una práctica social y política, la cual se fundamenta en los principios de pluralismo, la protección de los derechos fundamentales y la responsabilidad que tienen los ciudadanos en la definición de un destino colectivo.

A partir de esta lectura, la jurisprudencia constitucional le ha asignado dos características al principio democrático. La primera consiste en que este es universal. Esta indica que la democracia abarca varios escenarios, procesos y lugares -tanto públicos como privados- y, por tanto, tiene en cuenta todo lo que le puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado. Por su parte, la segunda característica se basa en que el principio democrático es expansivo. Ello comoquiera que “su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo alcanza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su defensa”.

En torno a la incorporación de otros modelos democráticos, la Corte Constitucional ha sido

enfática en que la Constitución de 1991 superó la exclusividad de la democracia representativa y adoptó taxativamente el modelo de democracia participativa. El artículo 1° de la Constitución define a Colombia como “democrática” y “participativa”. Esta definición se refiere a que las instituciones representativas se complementan con mecanismos de participación que le permiten a la sociedad civil tomar parte activa y voluntaria en los procesos de decisión en todos los niveles y ámbitos. En ese sentido, para la Asamblea Nacional Constituyente y la jurisprudencia constitucional, la participación del pueblo no solo se detiene en los procesos de elección de los mandatarios, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de decisiones, “así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarles el mandato a quienes han elegido”.

Respecto a los derechos políticos como derechos fundamentales de los cuales los ciudadanos son titulares y a los que, por ese carácter iusfundamental, les corresponde un ámbito material de protección que constituye su núcleo esencial. En particular, esta Corporación ha definido los derechos políticos como instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa; de manera que, el ciudadano tiene derecho no solo a conformar el poder (democracia representativa), sino también a ejercerlo y controlarlo, esto es, está llamado a hacer parte de la toma de decisiones en asuntos públicos (democracia participativa), indispensable para la efectividad de la democracia constitucional.

El artículo 40 de la Constitución no sólo implica la aceptación de los derechos fundamentales que han tenido arraigo en el constitucionalismo colombiano, como el derecho a elegir y ser elegidos. La jurisprudencia constitucional ha explicado que estos hacen parte también de las diferentes manifestaciones iusfundamentales de la democracia participativa, tales como los derechos a tomar parte en los referendos, consultas populares, revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma en que establece la Ley o interponer acciones públicas para la defensa de la Constitución y la Ley.

Asimismo, la Constitución Política establece otros derechos fundamentales, que para su ejercicio implican acciones democráticas de las personas. En ese sentido, la Constitución garantiza la libertad de expresión (artículo 20, Superior), el derecho de petición (artículo 23, Superior) o el derecho de manifestación pública (artículo 37, Superior). El ejercicio de todos estos derechos implica el control del poder por parte de las personas y, a su vez, su garantía y respeto implica la vigencia del Estado democrático de Derecho.

Con respecto a la teleología de los derechos políticos, la jurisprudencia constitucional los ha definido “como instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa.” De esta manera, “el ciudadano tiene derecho no sólo conformar el poder (democracia representativa), sino a ejercerlo y controlarlo, esto es, está llamado a hacer parte en la toma de decisiones en asuntos públicos (democracia participativa), indispensable para la democracia constitucional.

En ese sentido, de acuerdo con la Corte, aun cuando coexisten diferentes modelos de democracia en la Constitución, es posible sostener que existe democracia si (i) el régimen constitucional asegura que los ciudadanos, directamente o por medio de sus representantes, se gobiernan a sí mismos y gozan de recursos, derechos e instituciones para hacerlo; (ii) los gobernados pueden ejercer el control político o judicial de los actos de los gobernantes; (iii) el sistema garantiza el pluralismo, equilibrio de poderes y tolerancia por la diferencia; y (iv) los ciudadanos tienen el derecho a expresar libremente sus ideas en la contienda electoral y en la vida política de la sociedad, sin peligro a represalias.

3. Sobre la revocatoria del mandato

A partir de una lectura especializada sobre la participación política, el derecho y la jurisprudencia constitucionales y el ordenamiento jurídico, la figura de la revocatoria del mandato podría analizarse a través de sus fundamentos políticos y jurídicos y, junto con este,

su desarrollo normativo.

- Fundamento político de la revocatoria del mandato

Políticamente, la revocatoria del mandato fundamenta la estabilidad democrática. Ello lo hace a partir de dos premisas. La primera consiste en que, debido a su naturaleza, es un ejercicio de control del poder y de rendición de cuentas; mientras que el segundo radica en la posibilidad de brindar una solución institucional y democrática a la tensión entre una eventual ilegitimidad democrática de funcionarios de elección popular y la rigidez de los periodos institucionales propios de un sistema presidencial.

Respecto a la revocatoria del mandato como control del poder y rendición de cuentas, para la Corte, la rendición de cuentas -accountability- es una expresión del principio democrático. A partir de este principio, las actividades estatales deben ser públicas para que el ciudadano tenga conocimiento del desarrollo de las actuaciones de las instituciones estatales. Este principio constitucional se concreta, entre otras, en la figura de la revocatoria directa. Al respecto, la revocatoria del mandato es un mecanismo institucional que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante el tiempo que dure el respectivo cargo.

Este tipo de accountability vertical es la expresión del monitoreo del comportamiento de los gobernantes, donde los ciudadanos exponen y denuncian actos ilegales y, en general, realizan un examen sobre la gestión administrativa, fiscal, territorial o de cualquier otro ámbito que lleva a cabo los mandatarios, a través de las vías institucionales creadas para el efecto. En consecuencia, su función consiste en “habilitar una participación ciudadana “negativa” o de control, más que de expresión o gestión positiva de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el periodo preestablecido”. En ese sentido, la revocatoria del mandato se convierte en un instrumento de rendición obligatoria de cuentas y, por tanto, el cargo “ya no

pertenece, entonces, tan enteramente al elegido, sino que estaría supervisado en su ejercicio por el pueblo, debiendo ser desempeñado en correspondencia con sus valores, necesidades y prioridades”.

Ahora, frente a la revocatoria del mandato como solución a tensiones entre democracia y periodos rígidos de los funcionarios de elección popular, para la Corte, esta figura también se destaca por establecer la posibilidad de que los periodos de los mandatarios territoriales no sean rígidos. En ese sentido, aun cuando Colombia adoptó un modelo de gobierno presidencial -donde una de sus características es la duración fija de los periodos de los funcionarios de elección popular-, estatuyó la revocatoria del mandato como una herramienta para flexibilizar la rigidez de los periodos de determinados funcionarios de elección popular.

Un sistema de gobierno presidencial se perfila alrededor de la figura del Presidente de la República. Esta figura se caracteriza por su origen popular, el cual lo elige -directa o indirectamente- “por un tiempo determinado”. Para la doctrina, las características de los regímenes presidenciales son (i) la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo; sin embargo, (ii) existen controles mutuos entre estos órganos; y, (iii) los periodos para los cuales son elegidos, tanto el ejecutivo como el legislativo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro.

Dentro del modelo presidencialista adoptado por la Constitución Política de Colombia, es necesario precisar que la figura de revocatoria del mandato no procede para revocar al Presidente de la República. Por el contrario, únicamente está diseñada para alcaldes y gobernadores. Sin embargo, ello no implica que los fundamentos políticos de la revocatoria del mandato no sean a estas autoridades territoriales, por al menos, dos razones. La primera consiste en que, de acuerdo con el inciso final del artículo 115 de la Constitución, las gobernaciones y las alcaldías hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Pública; mientras que la segunda radica en que la Constitución y la Ley también fueron estrictas en determinar que los Gobernadores y Alcaldes tienen un periodo fijo de duración en el cargo público. En efecto, el artículo 303 de la Constitución establece que “Los gobernadores serán elegidos

popularmente para periodos institucionales de (4) años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente”. Igualmente, respecto a los Alcaldes, el artículo 314, inciso 1°, superior establece que “[e]n cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente”.

En efecto, en el régimen presidencial, los periodos son discontinuos, rígidamente determinados, “sin la posibilidad de introducir continuos ajustes según lo requieran los acontecimientos políticos, sociales y económicos”. La rigidez de los periodos conlleva que todos los procesos políticos tienen que adaptarse a dicho lapso, lo cual, a su vez, genera - para sus partidarios- reducción de incertidumbres e impredecibilidad respecto a cambios políticos sustanciales, que pueden darse en un escenario determinado flexibilidad de periodos en los cargos públicos. Asimismo, la rigidez de los periodos se adoptó como una forma de limitación del poder -junto con la separación de poderes-, pues “concentrar funciones estatales por periodos indeterminados alienta los absolutismos, contra los que luchaban las revoluciones”.

En virtud de lo anterior, la posibilidad de que exista un periodo fijo y preestablecido conlleva garantías de un ejercicio continuo del poder del ejecutivo, debido que el mismo no se encuentra sometido al mantenimiento o retiro de la confianza del Congreso y, a su vez, éste no puede ser revocado por parte del órgano ejecutivo. En consecuencia, se observa que, al menos, el gobierno presidencial tiene dos elementos característicos. El primero consiste en una legitimidad democrática dual, pues, tanto el Presidente de la República como los miembros del Congreso, son elegidos mediante participación popular; mientras que el segundo radica en la existencia de elecciones con periodos fijos y, por tanto, la permanencia de funcionarios elegidos popularmente es independiente de la voluntad de las restantes ramas del poder público, pues únicamente serán removidos, en principio, debido a que agotaron el periodo constitucional .

Sin embargo, en todos los procesos democráticos es inevitable que se presenten situaciones de crisis. Estas son producto de la forma como se desenvuelve el sistema democrático, el cual, todo puede ser sometido a crítica en virtud de ejercicios de sospecha sobre una situación determinada. Estas situaciones de crisis no deben ser, por ese sólo hecho, tomadas como algo negativo para la democracia, pues, por el contrario, si algo fundamenta las crisis son razonamientos lógicos que se realizan para cuestionar un momento determinado o una acción concreta con base en principios lógicos previamente establecidos a los que siempre se busca volver; en otras palabras, las crisis son causa de la evolución.

Para la doctrina autorizada, la rigidez de los periodos de los funcionarios de elección popular puede llevar, por sus propios efectos, crisis democráticas. En efecto, la rigidez de los periodos impide el cambio anticipado de los funcionarios de elección popular cuando, como consecuencia de deficiencias de su gestión, la confianza y legitimidad democrática estuvieran fuertemente cuestionadas por la ciudadanía. Para Linz, “esto supone una rigidez en el proceso político que hace todo reajuste en situaciones cambiantes extremadamente difícil”.

Esto conlleva tensiones entre la existencia de un déficit de legitimidad de un determinado funcionario de elección popular y la inexistencia de mecanismos de participación que permitieran finalizar, de manera anticipada, el periodo de dicho funcionario, las cuales se resuelven a partir de reacciones de hecho y por fuera de la institucionalidad, lo cual, implicaría, a su vez, un riesgo para el mismo sistema de gobierno e, incluso, el modelo democrático adoptado en una determinada constitución.

En ese sentido, el mecanismo de revocatoria del mandato como participación democrática funciona como una “válvula de escape” ejecutado directamente por la ciudadanía, a quien se le ofrece una solución institucional legítima con la finalidad de reemplazar a gobernantes que, en un momento determinado, no responden a la confianza popular. Así, el mecanismo de revocatoria del mandato aparece como una alternativa a un juicio político, a la pérdida de

investidura o a cualquier otro de las formas legítimas de cese institucional de las atribuciones de los funcionarios de elección popular.

Por otro lado, la Corte constata que la revocatoria del mandato, y los momentos de crisis democrática, también se convierten en espacios democráticos donde los mandatarios pueden nuevamente renovar sus compromisos con la ciudadanía. Si bien este mecanismo de participación se activa cuando una parte de la sociedad civil prima facie no aprueba las actuaciones y gestiones de sus mandatarios, también es posible que, al ser un ejercicio de recall u accountability, sea tomado como un escenario donde los mandatarios puedan renovar y fortalecer sus compromisos pactados con la ciudadanía y, por tanto, sea un ejercicio de fortalecimiento de la legitimidad democrática.

En consecuencia, para la Corte, el mecanismo de revocatoria del mandato es una forma política de la voluntad democrática y la estabilidad de las instituciones y, por tanto, otorgar una solución legítima, institucional y democrática a las crisis políticas que pueden surgir entre los periodos rígidos para los cuales son elegidos los gobernantes y las eventuales desaprobaciones de la ciudadanía a la forma de administración en las que pueden incurrir estos funcionarios de elección popular.

- Fundamento jurídico de la revocatoria del mandato. Su relación con la figura del voto programático y requisitos para su procedencia

Las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente respecto a la revocatoria del mandato estuvieron rodeadas de análisis sobre la representación política de intereses, el voto programático y la falta de concordancia entre las propuestas de los candidatos y el desarrollo de su mandato. Estos asuntos tenían el efecto de elevar la abstención de la ciudadanía y, por tanto, restar legitimidad a las instituciones constitucionalmente constituidas.

Normativamente, la Constitución de 1886 no preveía la responsabilidad de los elegidos, pues, el artículo 179 exponía que “El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo”. Esta norma tenía consecuencias pésimas para la garantía de la democracia, entre las cuales se encontraba el clientelismo. Así, la exigencia de que los funcionarios elegidos popularmente representen únicamente el bien común, en la práctica, conducían sus propuestas a favor de su clientela personal, lo cual, de acuerdo con la Asamblea, no permite a la sociedad colombiana el desarrollo democrático, económico y político propio de países desarrollados.

Por tal motivo, para la Asamblea Nacional Constituyente, la creación de la revocatoria del mandato y, a su vez, de la instauración de la figura del voto programático, (i) obligarían a los candidatos a presentar “programas acordes con el plan de desarrollo económico, social, que sean viables, realistas y financiables”; (ii) promovería el diálogo democrático entre los gobernantes y los gobernados; y, (iii) “prepararía a los ciudadanos para el mejor uso de las nuevas herramientas de participación e implicaría en la práctica una consulta popular sobre las prioridades comunitarias simultáneamente con la elección de autoridades”. En consecuencia, para la Asamblea, la existencia factores de poder y de democracia son la posibilidad de opinar, elegir, mandar, juzgar, revocar y sancionar a los funcionarios de elección popular y, por tanto, se convierten en una garantía al elector, los cuales se concretan en la figura de revocatoria del mandato y, sin los cuales, no se podría constatar la existencia de una democracia dentro del Estado Colombiano.

En efecto, la Asamblea Nacional Constituyente consideró necesario incluir la figura del voto programático en la Constitución, pues está inscrita dentro de “los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación de las expectativas, como resultado de un proceso creciente de maduración y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisorio de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de

incumplimiento”.

En ese sentido, para la Asamblea, la implementación del voto programático disminuiría la abstención, pues, ello implicaría que los candidatos deben presentar programas de desarrollo económico y social que sean acordes con la realidad y financiables. En consecuencia, la implementación del voto programático conlleva la existencia de una comunicación constante entre el mandatario y la ciudadanía, pues “prepararía a los ciudadanos para el mejor uso de las nuevas herramientas de participación e implicaría en la práctica una consulta popular sobre las prioridades comunitarias simultáneamente con la elección de autoridades”.

Producto de las discusiones realizadas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, el artículo 259 establece que “Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido le programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”. Este mandato fue desarrollado por el legislador estatutario, principalmente, en la Ley 131 de 1994 “Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”. En el control del respectivo proyecto de Ley, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-011 de 1994, consideró que “el voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991”.

Igualmente, las leyes 134 de 1994, 1757 de 2015, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han sostenido que, para la procedencia de la Revocatoria del Mandato, es necesaria la existencia de argumentos de insatisfacción general de la ciudadanía o incumplimiento del programa de Gobierno. En la sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional concluyó que, tanto el incumplimiento del programa de gobierno como la

insatisfacción general de la ciudadanía, son razones válidas para motivar la iniciativa de la revocatoria del mandato.

La Asamblea Nacional Constituyente era consciente de algunos riesgos de la figura de la revocatoria del mandato, tales como (i) crisis de gobernabilidad; (ii) crisis fiscales; (iii) crisis de legitimidad por la toma de decisiones impopulares; (iv) puede ser ejercida por rivales políticos, más que por los ciudadanos; o, (v) amenazar con revocatorias del mandato a los elegidos popularmente. Estas preocupaciones conllevaron que la Asamblea Nacional Constituyente propusiera una “muy equilibrada ponderación de los mecanismos que se instituyan para ejercer la revocatoria” y, por ello, realizaron los ajustes necesarios para crear nuevos espacios de expresión democrática, sin que los mismos conlleven problemas de gobernabilidad. En todo caso, aun cuando existieran estos eventuales conflictos, era necesario instituir la revocatoria del mandato, pues, a partir del momento en que la Asamblea Nacional Constituyente localizó la soberanía en el pueblo, esta figura de participación democrática se convirtió en una posibilidad lógica.

Por lo anterior, se evidencia que, en la Constitución, la revocatoria del mandato es una expresión de los derechos políticos (art.40, num.4) y, a su vez, es un mecanismo de participación democrática (art.103, inc.1). Estas disposiciones contienen un mandato específico al legislador (art.152, num.2) para su reglamentación. Producto de ello, el Congreso de la República expidió las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, las cuales fueron estudiadas por la Corte Constitucional a través de las sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015.

En efecto, la Ley 134 de 1994 definió la revocatoria del mandato como “un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”. Este texto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-180 de 1994. Allí, encontró que la norma desarrolla los artículos 40-5, 103, 133 y 259 superiores, pues la Constitución establece que los alcaldes y

gobernadores son políticamente responsables ante la sociedad y sus electores, cuando incumplen las obligaciones propias de su cargo; y, por tanto, dicho incumplimiento puede ser castigado a través de la revocatoria del mandato conferido.

Respecto a las razones por las cuales se puede activar el mecanismo de revocatoria del mandato, el artículo 65 de la Ley 134 de 1994 expuso que la solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria deberá contener las razones que la fundamentan, ya sea por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno. En revisión de esta norma, la Corte expuso que tanto el incumplimiento del programa de gobierno, como la insatisfacción general de la ciudadanía eran razones suficientes y válidas para motivar la iniciativa de revocatoria; en su sentir, estas expresiones constituyen un verdadero sentimiento democrático del elector en relación con sus gobernantes.

En virtud de lo anterior, en reiteradas ocasiones, la jurisprudencia constitucional ha indicado, respecto a la revocatoria del mandato, que:

- i. i) es diferente a la pérdida de investidura, tal y como lo expuso la Asamblea Nacional Constituyente;
- ii. ii) no es posible extender la revocatoria del mandato a los miembros del Congreso de la República;
- iii. iii) conlleva que, para su ejercicio, sea razonable esperar a que transcurra un término mínimo de gobernanza para la procedencia de la revocatoria;
- iv. iv) no es posible, a la luz de la Constitución, iniciar un nuevo trámite de revocatoria del mandato cuando previamente en virtud de una votación ella no ha prosperado;
- vi. vi) es proporcional que el legislador estatutario exija la presentación de las razones que fundamentan la solicitud de revocatoria, “carga que se considera razonable en tanto es

necesario que los promotores expliquen al cuerpo electoral por qué considerar que se está ante el incumplimiento del programa del elegido”;

vii. vii) El legislador no puede, a partir de la regulación en materia de voto programático, imponer un determinado contenido a los programas que deben inscribir los candidatos;

viii. viii) Para la Corte, “Es constitucional que se exijan umbrales mínimos de participación y de decisión, por lo que es necesario que se incluyan todos los electores, incluso aquellos quienes no participaron en la elección original. De manera correlativa, resulta contrario a la Constitución que en los mecanismos de democracia participativa se concedan estímulos al votante, pues ello incidiría en la conformación de los mencionados umbrales”; y

ix. ix) finalmente, “Concurre la obligación de las autoridades territoriales de proteger las expresiones orientadas a promover la revocatoria del mandato, lo cual se traduce en la prohibición de restringir las manifestaciones públicas de los interesados, al igual que la exigencia de debido cuidado para los mandatarios locales en lo que respecta a la eficacia de la libertad de expresión e información, así como de la participación, la honra y el buen nombre”.

- Desarrollo normativo del proceso de revocatoria del mandato. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha indicado que el proceso de revocatoria del mandato puede dividirse en cinco (5) etapas. La primera etapa consiste en la inscripción y registro ante la Registraduría Nacional del Estado Civil; la segunda etapa está relacionada con las gestiones ciudadanas para conseguir el apoyo requerido; la tercera etapa, concerniente a la verificación que hace la Registraduría Nacional del Estado Civil del proceso ciudadano y la planificación de los comicios si cumple con los requisitos exigidos; la cuarta etapa comprende la consulta popular para decidir si se revoca el mandato del Alcalde o Gobernador; y, finalmente, la quinta etapa consiste en la elección de un reemplazo, en caso de que la ciudadanía vote para revocar el mandato del Alcalde o Gobernador.

Respecto a la primera etapa, la Corte ha indicado que se trata de la solicitud ciudadana para hacer uso de la revocatoria del mandato. De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, sólo es posible presentar iniciativas de revocatoria del mandato si han transcurrido 12 meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional. En este escenario, el promotor o vocero del comité promotor debe llenar un formulario que contiene los siguientes requisitos, a saber: (i) nombre completo, identificación y dirección de notificación; (ii) el título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana; (iii) la exposición de los motivos que sustenta la propuesta; y, (iv) el proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria del mandato.

Una vez realizada la inscripción, el funcionario de la Registraduría Nacional del Estado Civil con competencia en la entidad territorial deberá registrarla, a través de la asignación de un número de identificación “con el propósito de establecer el orden de su inscripción y la fecha en que se efectuó, y publicar tal actuación en la página web de la entidad”.

La segunda etapa consiste en la recolección de apoyos. Este escenario se inicia una vez se haya realizado la inscripción y registro de la iniciativa. De acuerdo con la Ley 1757 de 2015, 15 días después de la inscripción y registro, el funcionario de la Registraduría Nacional del Estado Civil entregará los formularios de recolección de apoyos ciudadanos a los promotores o comités promotores. Una vez realizada la entrega, el promotor tendrá 6 meses para recolectar las firmas de los ciudadanos que apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado por 3 meses más, “siempre y cuando se acredite la ocurrencia de una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito, que será analizada por el Consejo Nacional Electoral en cada caso”.

De conformidad con el literal e) del artículo 9 de la Ley 1757 de 2015, la iniciativa de revocatoria del mandato deberá contar con el apoyo de no menos del 30% de los votos obtenidos por el elegido, quienes deberán hacer parte del censo electoral vigente de la

entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa de revocatoria del mandato. Esta etapa termina con la entrega de los formularios que contienen los apoyos ciudadanos a la Registraduría Nacional del Estado Civil, una vez vencido el término de recolección o su prórroga.

En el desarrollo de la tercera etapa, le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil revisar la autenticidad de los apoyos ciudadanos que apoyan avalar la convocatoria a elecciones en el marco de la revocatoria del mandato. Una vez realizado este trámite, el funcionario de la Registraduría deberá expedir la certificación que de fe sobre el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para continuar con la convocatoria de la ciudadanía. Asimismo, en el escenario de verificar y constatar la autenticidad, le corresponde a la Registraduría adelantar la promoción, divulgación y realización de la convocatoria de la elección.

Frente a la cuarta etapa, se lleva a cabo la consulta en el respectivo departamento o municipio, con la finalidad de definir si se revoca al mandatario o no. Según la Ley 1757 de 2015, se entenderá aprobada la revocatoria del mandato si se obtiene el pronunciamiento popular de la mitad más uno de los votos depositados en esa contienda electoral, siempre y cuando “(...) el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”. Esta decisión es obligatoria y, en caso de prosperar, conllevará la remoción inmediata del alcalde o gobernador. Por el contrario, si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

Finalmente, la quinta etapa prevé la elección del sucesor, para designar nuevo gobernante de la ciudad o del departamento -en caso de prosperar la revocatoria del mandato-. Para ello, le corresponde a la Registraduría convocar a elecciones dentro de los 2 meses siguientes a la certificación de la votación de la revocatoria. Entre la revocatoria y la elección del sucesor del funcionario revocado, le corresponde al Presidente de la República nombrar a una

persona en calidad de encargada de la respectiva alcaldía o gobernación.

A partir de la descripción de estas etapas, la jurisprudencia constitucional ha indicado que las obligaciones exigibles a las autoridades competentes dependen de dos factores concretos. El primero consiste en la etapa en que se encuentre el procedimiento; mientras que el segundo radica en que los ciudadanos interesados hayan cumplido con las cargas que les impone la ley en la etapa respectiva. En ese sentido, si los ciudadanos han atendido las cargas respectivas, las entidades tienen el deber constitucional de disponer lo necesario para continuar con el proceso de revocatoria del mandato.

4. Vigencia de los derechos políticos en situación de excepcionalidad y en época de pandemia

Como se ha sostenido, a partir de finales del 2019 y principios del 2020, el mundo se enfrenta a una emergencia sanitaria global como consecuencia de la pandemia causada por el virus Covid-19. Debido a sus efectos agresivos en la vida de las personas -y en su momento ante la inexistencia de una vacuna para mitigar sus efectos en la salud humana-, los gobiernos decretaron cuarentenas y aislamientos a las personas con la finalidad de contener los efectos del virus. Sin embargo, a pesar de estas medidas, a finales de marzo de 2020, el virus se había propagado en, al menos, 60 países, “afectando a miles de personas y perturbando un gran número de relaciones económicas, sociales y culturales”.

Respecto a asuntos democráticos, debido a las situaciones de desigualdad antes mencionadas, con anterioridad a la pandemia provocada por el Covid-19, varios países atravesaban escenarios de descontento ciudadano. Ello debido a distanciamiento que existe entre la ciudadanía y la democracia representativa, la falta de confianza en las autoridades e instituciones; y la cultura del privilegio enraizada en sociedades clasistas, racistas y patriarcales que han perdurado en las sociedades y que el Covid-19 no sólo ha silenciado u

ocultado, sino que, a su vez, las ha apuntalado.

Además de lo anterior, la pandemia, debido a sus efectos, alteró el panorama electoral de la región, siendo que casi la mitad de los procesos electorales experimentó aplazamientos en su realización. De acuerdo con el informe denominado “El estado de la democracia en el mundo IN FOCUS”, realizado por el Institute for Democracy and Electoral Assistance -IDEA-, la pandemia afectó 4 tipos de procesos electorales, a saber: (i) elecciones presidenciales o parlamentarias; (ii) elecciones locales o regionales; (iii) elecciones primarias e; (iv) instrumentos de democracia directa. Según el informe, se habían programado un total de 25 procesos electorales para el 2020; sin embargo, únicamente se celebraron 12 según las fechas planeadas; 8 fueron aplazadas y, luego, realizadas; 3 se han pospuesto y no se han realizado; y 2 se ha postergado sin nueva fecha para realizar su celebración.

Las decisiones de suspensión de los procesos electorales, prima facie, podrían estar justificadas debido a los efectos de la pandemia provocada por el Covid-19. Sin embargo, estas prácticas pueden entrañar algunos riesgos para la democracia y, en particular, crisis políticas o institucionales en virtud de la extensión del periodo de la permanencia de los funcionarios de elección popular más allá de los límites legales o constitucionales previstos; cambios en los protocolos de campaña y votación; baja participación de los votantes -en caso de celebrarse las elecciones-; o, privación del derecho al voto a los electores. Asimismo, estos no son los únicos retos en el ámbito democrático, pues también se evidencia la ampliación de los poderes ejecutivos y, en consecuencia, un control parlamentario debilitado.

Como se ha señalado, debido a que la situación provocada por la pandemia exige una respuesta inmediata y rápida por parte de las autoridades, las soluciones constitucionales para mitigar los efectos de la pandemia se encuentran relacionadas con la declaración de estados de excepción que se han decretado con la finalidad de proteger la salud pública y

evitar el incremento de los contagios. Sin embargo, estas medidas excepcionales han estado intrínsecamente relacionadas con restricciones directas a derechos humanos y fundamentales, tales como la libertad de locomoción, el acceso a la información, el derecho a la intimidad, la libertad personal o la libertad de manifestación pública y pacífica y, por tanto, libertad de expresión y, como se vio, los derechos políticos.

Asimismo, para la Corte, aun cuando los Estados realicen esfuerzos institucionales -incluso en el marco de la excepcionalidad- con la finalidad de garantizar la salubridad pública y, por tanto, la vida de los habitantes del territorio; en ocasiones, estas facultades excepcionales pueden ocultar prácticas autoritarias, antidemocráticas y que atentan los derechos fundamentales. En efecto, algunos regímenes autoritarios ven, en la situación de excepcionalidad, la posibilidad de silenciar la crítica y volver inoperante el control político, así como acumular facultades constitucionales que fracturan el principio republicano de separación de poderes y de control entre las ramas del poder público. Asimismo, refuerzan modelos de vigilancia sin obedecer las restricciones legales y constitucionales, el control de los órganos representativos o los límites temporales para la restauración del orden constitucional propios de los estados de excepción. Por tanto, para este Tribunal, la pandemia Covid-19 puede convertirse en un escenario complejo donde se refuercen prácticas antidemocráticas y autoritarias que terminen por desconocer los componentes del Estado de Derecho y, por tanto, la garantía de las libertades más básicas y los derechos humanos de las personas en un determinado territorio.

Por lo anterior, en virtud de todos los posibles peligros para los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia, la Comisión IDH, a través de la Resolución N° 1 del 2020, expuso, entre otros, las siguientes exhortaciones a los Estados con relación a la garantía de los derechos humanos ante escenarios de excepcionalidad que invoquen los Estados para mitigar los efectos de la pandemia. Así, en el marco de los estados de excepción declarados en relación con la pandemia del Covid-19, la Resolución N°1 de 2020 expresó que la democracia y el Estado de Derecho son condiciones necesarias para la vigencia y el respeto de los derechos humanos. Por ello, incluso en el marco de la pandemia, la Comisión IDH resaltó la necesidad de preservar la independencia y la actuación de los poderes públicos y las instituciones de control.

Asimismo, conminó a los Estados, en primer lugar, a que, al momento de realizar restricciones a los derechos humanos, respeten los estándares establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, respetar el principio de legalidad, necesidad, proporcionalidad y finalidad legítima para proteger la salud. En segundo lugar, ordenó que, al momento de declarar un estado de excepción, se debe (i) justificar la existencia de una excepcionalidad en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; (ii) la suspensión de algunos derechos y garantías debe ser únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; (iii) las medidas que se adopten, en particular la limitación de los derechos humanos, debe ser proporcional y necesaria, es decir, que esa sea la única medida para hacer frente a la situación y, a su vez, (iv) que dicha situación no pueda ser enfrentada a través de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, “y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido”; y, además, (v) que estas medidas excepcionales no sean incompatibles con otras obligaciones del derecho internacional y no generen discriminación alguna por cualquier motivo.

En tercer lugar, exigió a los Estados no suspender los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura, tratos inhumanos, crueles y degradantes, la prohibición de esclavitud y servidumbre, el principio de legalidad y retroactividad, la libertad de conciencia y religión, la protección a la familia, el derecho al nombre, los derechos de la niñez, el derecho a la nacionalidad y los derechos políticos, la prohibición de suspensión de procedimientos judiciales idóneos para garantizar la protección de los derechos humanos y libertades; o, la prohibición de restricción de la labor de los periodistas y los defensores de derechos humanos.

Así, conforme con la Resolución N°1 de 2020, los Estados, al momento de acudir a figuras de excepcionalidad, deberán tener como eje fundamental el pleno respeto por los derechos

humanos. A partir de allí, la Comisión IDH ha establecido una serie de lineamientos de acción de los Estados para que, en el marco de la pandemia, centre sus esfuerzos en la garantía de diferentes bienes internacionalmente protegidos, entre los cuales están (i) la salud y los derechos económicos, sociales y culturales; (ii) la racionalidad de las limitaciones de los derechos humanos a través de los estados de excepción; (iii) la consideración especial de los grupos de especial vulnerabilidad; y (iv) herramientas de cooperación internacional e intercambio de buenas prácticas.

Asimismo, en el numeral 1° de la parte resolutive del documento recomienda a los Estados “adoptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas que sean adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo que representa la presente pandemia”. Igualmente, el numeral 3.f de la Resolución reconoce de manera expresa la posibilidad de que ciertas medidas adoptadas por los Estados pueden resultar en “restricciones de derechos y garantías”, siempre que ellas se ajusten a los principios pro persona y al criterio de finalidad legítima. En ese sentido, aun cuando la Resolución N°1 de 2020 no sugiere a los Estados una prohibición absoluta a la posibilidad de limitar ciertos derechos en el marco de la pandemia del Covid-19, sí sugiere que las medidas adoptadas con la finalidad de mitigar los efectos de la pandemia en la sociedad sean acordes con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad.

Ahora bien, junto con las recomendaciones realizada por la Comisión IDH, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos publicó la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia”. En dicho documento se estableció la necesidad de proteger a la población de los efectos nocivos del Covid-19, empero también consideró que los comicios electorales no deben caer en la indefinición. En ese sentido, recomendó “explorar opciones legales (establecidas en la Constitución del Estado y en la Ley) para definir una fecha a la luz de las evaluaciones que se hagan en materia de salud. La democracia no debe caer en la incertidumbre sino, al contrario, debe reafirmarse a través de señales y acciones concretas”. Para lograr esta finalidad, la Secretaría de la OEA aseguró que

es necesario tener en cuenta cuatro (4) factores concretos. El primero consiste en las condiciones de salud. Expuso que cualquier decisión que implique postergar las elecciones debe fundamentarse en las condiciones de salud derivadas de la pandemia. La segunda radica en que la postergación de un proceso electoral debe ir acompañado de cambios al ordenamiento jurídico que brinden certeza jurídica para la garantía del ejercicio de los derechos políticos. La tercera consiste en acuerdos políticos, debido a que en virtud el impacto político que implica postergar una elección, es necesario propiciar escenarios de acuerdos para la adopción de esta decisión. Finalmente, la cuarta implica la definición clara de una fecha o un calendario electoral con la finalidad de evitar las postergaciones y la extensión de mandatos de manera indefinida.

Con la finalidad de continuar con los procedimientos democráticos, la Secretaría General de la OEA (1) resumió las medidas sanitarias recomendadas por los organismos internacionales competentes en materia de control y mitigación del Covid-19; (2) dispuso un marco de acción que define lineamientos generales para la celebración de elecciones en el contexto de la pandemia; y, (3) recomendó medidas específicas para llevar a cabo certámenes electorales. Dentro de esta última, la guía ofrece elementos a tener en cuenta a la hora de decidir si celebrar elecciones o postergarlas, y propone medidas que pueden ser adoptadas en los siguientes ámbitos: (i) organización y administración electoral; (ii) uso de la tecnología; (iii) participación e inclusión; (iv) campaña electoral; (v) comunicación; y, (vi) votación y escrutinio.

A partir de estas recomendaciones, el documento establece que la condición de posibilidad para que las elecciones se lleven a cabo dentro de los Estados, exige que las instituciones del Estado y la sociedad civil tengan información técnica disponible para determinar medidas eficaces. En ese sentido, al obtener información sobre contagios, estadísticas, evolución, tendencias y otros aspectos relevantes, las sociedades democráticas estarán preparadas para realizar procedimientos democráticos en situación de pandemia. Igualmente, es recomendable adoptar las medidas tecnológicas necesarias para realizar procedimientos democráticos. Esto, a su vez, -junto con las recomendaciones de seguridad y privacidad-

permite que personas que se encuentren en situación de alto riesgo accedan a participar democráticamente sin peligro excesivo sobre su integridad. En todo caso, consideró que “deberá realizar todos los esfuerzos posibles para tener una elección justa, libre y transparente, y adoptar las medidas que sean necesarias para reducir la propagación del virus en el transcurso de todo el proceso y, particularmente, el día de la jornada electoral”.

En consecuencia, en materia de garantía de la democracia -y, por tanto, de derechos políticos fundamentales-, en el marco de la pandemia provocada por el Covid-19, es necesario fortalecer las instituciones democráticas y los espacios de participación y diálogo y, en concreto, las elecciones, pues estas permiten que la población evalúe las respuestas de los gobernantes frente al manejo de la pandemia -y los resultados pueden ser indicativos del rechazo o aprobación ciudadana respecto del control de la pandemia- y, por tanto, origina la legitimidad de las autoridades electas. Asimismo, incluso en época de Covid-19, es preciso garantizar procesos electorales democráticos y, a su vez, impedir que las medidas destinadas a evitar la propagación del virus se conviertan en un escenario de restricción de los ciudadanos a participar en todos los asuntos que los conciernen y, en particular, en el ejercicio del derecho a votar y a ser elegido. Además, todos los procesos electorales deben respetar, no solo las normas que los reglamentan, sino las normas internacionales y regionales de derechos humanos que tienen como finalidad garantizar y promover la participación efectiva de todas las personas.

En conclusión, para la Corte, la garantía de la democracia no solo se agota en el ejercicio electoral propiamente dicho, por tal motivo, es necesario que en época de Pandemia -incluso después de ella- se garantice la realización de entornos de diálogo democrático que permitan proteger la libertad de expresión y opinión, el acceso a la información, la seguridad física, el acceso a la administración de justicia, la universalización de las tecnologías de la información. Lo anterior debido a que, según el espíritu de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, la realización adecuada de los procesos electorales en época de pandemia son una oportunidad para identificar brechas sociales, amenguar los déficits democráticos y debilidades institucionales y, por tanto, avanzar en el cumplimiento de los derechos

humanos, económicos, sociales y culturales con la finalidad de construir una sociedad justa, inclusiva y pacífica.

. RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

En la resolución del caso concreto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional estudiará, en primer lugar, la verificación de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. De ser procedente la acción de tutela, en segundo lugar, verificará si se está en un escenario de carencia actual de objeto. Finalmente, si no se encuentra configurado algún escenario de carencia actual de objeto, la Sala Novena de Revisión se pronunciará sobre la eventual vulneración a los derechos fundamentales de Victoria Cardona.

1. 1. Verificación de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela presentada por Victoria Cardona contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social

Con la finalidad de revisar la procedibilidad de la acción de tutela, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional verificará (i) la legitimación por activa y por pasiva; (ii) el cumplimiento del principio de inmediatez; y, (iii) la superación del principio de subsidiariedad.

a. a. Sobre la legitimación en la causa por pasiva y por activa

Frente a la legitimidad en la causa por activa, el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela puede ser promovida por cualquier persona que considere amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales por parte de actuaciones de autoridades públicas o, excepcionalmente, por particulares, de acuerdo con las hipótesis previstas en el artículo 42

del Decreto 2591 de 1991.

A partir del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha especificado las diferentes opciones del ejercicio de la acción de tutela, las cuales son (i) ejercicio directo, es decir, que el tutelante es la persona a la cual se le están vulnerando sus derechos fundamentales; (ii) por medio de representantes legales, caso en el cual la acción de tutela se promueve a nombre de los menores de edad, incapaces absolutos o personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la calidad de abogado titulado y la solicitud debe anexar el poder especial para el caso, o en su defecto, el poder general respectivo; y, (iv) mediante agencia oficiosa.

Respecto a la revocatoria del mandato, la Corte Constitucional ha analizado la legitimidad por activa en la acción de tutela. En efecto, en la sentencia T-066 de 2015, la Corte consideró que se cumplía con este requisito, debido a que -incluso en cumplimiento de normas restrictivas que no están vigentes- (i) es un ciudadano colombiano; (ii) participó en las elecciones donde resultó elegido el alcalde que se pretendía revocar; y, (iii) apoyó la solicitud de revocatoria del mandato distrital. Por su parte, en la sentencia SU-077 de 2018, expuso que se entendía satisfecha la legitimidad por activa debido a que la acción de tutela la interpuso el alcalde objeto de revocatoria directa; sin embargo, la Sala descartó la legitimidad por activa de la ciudadanía que lo elegía, pues el alcalde no es el representante legal de este grupo poblacional. Posteriormente, en la sentencia T-369 de 2018, la Corte aseguró que el derecho de revocatoria del mandato no está limitado a las personas que otorgaron o participaron en la elección del mandato, sino que se encuentra en cabeza de todas las personas gobernadas por el mandatario elegido, razón por la cual, los ciudadanos que interpusieron la acción de tutela, al encontrarse resididos en el municipio donde se pretendía realizar la revocatoria del mandato, tenían la legitimidad por activa para exigir la protección de sus derechos políticos fundamentales.

En el caso concreto, la Sala considera que se satisface el requisito de legitimidad por activa.

Ello comoquiera que la accionante se encuentra domiciliada en la ciudad capital Medellín - lugar donde gobierna la autoridad que pretende ser revocada-; y, a su vez, pertenece al comité promotor de la revocatoria del mandato denominado “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ, PORQUE TE AMAMOS TE VAMOS A RECUPERAR”, al cual le negaron la entrega de los formularios respectivos.

Respecto a la legitimidad por pasiva, el artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela se dirige contra la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra los particulares en los casos previstos para ello. En ese sentido, la acción de tutela debe dirigirse contra la persona o autoridad que tenga la aptitud para responder sobre las causas, amenazas o las eventuales vulneraciones de derechos fundamentales del accionante.

En el caso concreto, la Sala considera que se satisface respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Salud y Protección Social. En efecto, respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil, el hecho que se considera como vulnerador de los derechos políticos fundamentales consiste en la no entrega de los formularios. Al respecto, el artículo 10 de la Ley 1757 de 2015 establece la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de elaborar y entregar los correspondientes formularios de apoyo a los promotores.

Por su parte, frente al Ministerio de Salud y Protección Social, se evidencia que se cumple con el requisito de legitimidad en la causa por pasiva, debido a que, una de las pretensiones de la acción de tutela era ordenar al dicha cartera ministerial expedir las directivas necesarias para realizar procedimientos y certámenes electorales en época de Covid-19; igualmente, uno de los argumentos que utilizó la Registraduría Nacional del Estado Civil para suspender la entrega de los formularios consistió en que el Ministerio no ha desarrollado los protocolos necesarios para realizar actividades electorales en época de pandemia. En consecuencia, al ser el director de la política nacional de salubridad pública, la Sala considera

que se satisface el requisito de legitimación por pasiva respecto al Ministerio de Salud y Protección Social.

Finalmente, respecto al Alcalde de Medellín, se evidencia que en el trámite de instancia fue vinculado, debido a que puede tener un interés al interior del proceso de tutela. Sin embargo, a pesar de que el proceso de revocatoria del mandato se promueve contra él, la Sala evidencia dicha autoridad no cumple con los criterios para ser parte dentro del trámite judicial, puesto que la discusión fundamental consiste en determinar si la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social incurrieron en alguna vulneración de derechos fundamentales al (i) negarse a entregar los formularios de recolección de apoyos; y, (ii) no expedir las medidas sanitarias normativas necesarias para realizar este tipo de procedimientos en época de la pandemia provocada por el Covid-19. En ese sentido, no se evidencia que de las funciones de la Alcaldía de Medellín se deriven las acciones por las cuales la solicitante considera que se vulneran sus derechos fundamentales, pues, dicha autoridad no se encarga de entregar los formularios de recolección de apoyos en el marco de la revocatoria del mandato y, a su vez, no tiene la competencia para reglamentar el funcionamiento de certámenes electorales en época de pandemia.

Por todo lo anterior, la Sala Novena de Revisión considera que se encuentra satisfecho el requisito de legitimidad en la causa por activa y por pasiva y, en consecuencia, desvinculará del trámite de tutela al Alcalde de Medellín.

b. Sobre el principio de inmediatez

La Constitución establece que la acción de tutela puede ser promovida “en todo momento y lugar”. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela debe ser interpuesta en un término prudencial y razonable después de ocurridos los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos fundamentales. Esta regla no debe

entenderse como una expresión de la caducidad de la acción, por el contrario, debe entenderse y evaluarse en los términos de la razonabilidad.

En el caso concreto, los hechos que vulneran los derechos fundamentales se realizaron (i) en la audiencia que se llevó a cabo el 25 de enero de 2021 entre los delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, el alcalde de Medellín y un representante de los ciudadanos promotores de la revocatoria del mandato, donde la Registraduría Nacional del Estado Civil “omitió” entregar los formularios para la recolección de firmas del trámite de revocatoria del mandato del alcalde de Medellín; y, (ii) la suspensión de las revocatorias del mandato realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de su página web realizada el 31 de enero de 2021. Por su parte, el 4 de marzo de 2021, Victoria Eugenia Cardona promovió acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político.

La Sala evidencia que transcurrió cerca de un (1) mes y ocho (8) días entre la ocurrencia de los supuestos de hechos vulneradores de los derechos fundamentales alegados en el escrito de tutela y la presentación de la acción constitucional, término que la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional estima razonable en los términos de la jurisprudencia constitucional.

Por su parte, frente al Ministerio de Salud y Protección Social, la Sala considera que, si la pretensión consiste en que no ha expedido los lineamientos básicos para llevar a cabo certámenes electorales y/o procedimientos administrativos propios, tales como la recolección de apoyos en el caso de la revocatoria del mandato, la Sala considera que, en principio, estas acciones no se han realizado por parte de dicha entidad, en consecuencia, prima facie, las razones por las cuales la demandante considera que existe la vulneración de sus derechos fundamentales y, por tanto, la pretensión expuesta en la acción de tutela no se ha satisfecho.

En consecuencia, la Sala considera que la aparente agresión a los derechos fundamentales alegada por la accionante continúa en el tiempo.

c. Sobre el principio de subsidiariedad

El inciso tercero del artículo 86 establece que la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Conforme lo anterior, existen dos escenarios de procedencia de la acción de tutela. El primero, ante un amparo definitivo. Este se presenta en tres circunstancias, a saber: (i) ante la inexistencia de un mecanismo judicial ordinario o extraordinario idóneo o eficaz para la protección de los derechos fundamentales; (ii) cuando, aunque exista este mecanismo, el mismo es inidóneo para la protección de derechos fundamentales; y, (iii) cuando el mecanismo judicial es ineficaz para la protección de los derechos fundamentales.

El segundo escenario consiste en la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Este escenario se presenta cuando existen mecanismos judiciales ordinarios y, además, son idóneos y eficaces y, por tanto, la protección de los derechos fundamentales le corresponde definirla al juez ordinario; empero, existen circunstancias que conllevan que el juez constitucional proteja de manera transitoria los derechos fundamentales, hasta tanto el juez competente decida de manera definitiva sobre la cuestión planteada.

Para establecer la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el perjuicio debe ser inminente. Ello significa amenaza o está por suceder; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; en ese sentido, hay necesidad de actuar de inmediato; el perjuicio debe ser grave; ello implica la posibilidad de existencia de una intensidad de daño considerable en la persona; las medidas solicitadas en la acción de tutela deben ser impostergables, en tanto necesaria para restablecer la integridad del derecho. En

todo caso, el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela exige la comprensión del accionante para determinar la flexibilidad de la evaluación de este principio. En ese sentido, será más flexible el estudio de la subsidiariedad cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional y, en esa medida, también será flexible la evaluación de la intensidad de la afectación en la valoración del perjuicio. Además de lo anterior, tratándose de personas de la tercera edad en condición de discapacidad, toda vez que por tratarse de una persona en tales condiciones implica en sí mismo el incremento de la vulnerabilidad del individuo.

En materia de revocatoria del mandato, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, al momento de revisar la subsidiariedad, es necesario revisar dos asuntos concretos. Por una parte, cuando la acción de tutela se encamina a cuestionar actos administrativos de trámite; y, por la otra, cuando se solicita el cumplimiento de un deber legal impuesto a las autoridades correspondientes.

Frente a la naturaleza jurídica de los actos administrativos que desarrollan la revocatoria del mandato, la Corte Constitucional, en concordancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha indicado que estos actos administrativos son preparatorios; y, asimismo, “debido a que la actuación administrativa que revoca el mandato culmina con la elección de carácter popular, su legalidad se debe cuestionar por conducto del medio de control especial procedente para tal propósito, previsto por el artículo 139 del CPACA”. Para verificar la procedencia de la acción de tutela, es necesario revisar el tipo de acto que se está atacando. Así, si de lo que se trata son de los actos de trámite; o si, por el contrario, se trata de cuestionar la constitucionalidad del acto administrativo que declara la voluntad final del electorado; pues, mientras en el primer escenario, las reglas de procedencia son las previstas para la acción de tutela contra actos administrativos de carácter preparatorio, en el segundo escenario, se debe verificar la idoneidad y eficacia del medio de control de nulidad electoral.

En torno a la procedencia de actos administrativos de trámite, la jurisprudencia

constitucional ha establecido la procedencia excepcional de la acción de tutela para controlarlos. Al respecto, el artículo 43 del CPACA define los actos administrativos de trámite como aquellos que “no deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con su actuación”. Así, a partir de esta definición, la Corte aseguró que, en principio, la acción de tutela es improcedente para cuestionar este tipo de actos, “en la medida en que no expresan en concreto la voluntad de la administración y son susceptibles de control por parte del juez natural del asunto cuando controvierta la legalidad del acto administrativo definitivo”, es decir, se limitan a ordenar que se adelante una actuación administrativa dispuesta por la ley, de manera oficiosa por la administración, en ejercicio del derecho de petición o en cumplimiento de un deber legal. Sin embargo, la jurisprudencia ha indicado que procede la acción de tutela contra actos administrativos de trámite “cuando el respectivo acto tiene la potencialidad de definir una situación sustancial dentro de la actuación administrativa y ha sido fruto de una actuación “abiertamente irrazonable o desproporcionada del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución””. En consecuencia, la acción de tutela procede contra actos administrativos de trámite cuando (i) la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido; (ii) que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y, (iii) que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.

Por su parte, frente a la solicitud de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades que intervienen en el trámite de revocatoria del mandato, la Corte Constitucional ha estudiado la procedencia de la acción de cumplimiento. En efecto, para la Corte, este mecanismo pretende el cumplimiento de mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Para verificar la procedencia de la acción de cumplimiento, la jurisprudencia contencioso administrativa y constitucional han indicado los siguientes requisitos, a saber:

“i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). (...)

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).”.

Asimismo, la acción de cumplimiento es de carácter subsidiario respecto de la acción de tutela; y, por tanto, esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento.

En el presente asunto, se trata, prima facie, de un incumplimiento a un deber establecido en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el cual consiste, según el artículo 10 de la Ley 1757 de 2015, en la entrega de formularios para la recolección de apoyos y, por tanto, no se está ante el escenario de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite,

pues lo que se alega en el caso concreto es el incumplimiento de un deber legal y constitucional y no la expedición de un acto administrativo de trámite que tenga la potencialidad de afectar los derechos políticos fundamentales.

Al respecto, al analizar la constitucionalidad de este artículo, la sentencia C-150 de 2015 expuso que la norma establece reglas que ordenan el trámite de los diferentes mecanismos de participación cuando los mismos demandan recolección de apoyos y, adicionalmente, fijan términos precisos para ello.

Sin embargo, aun cuando la norma trata de la obligación por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, esta obligación conlleva, a su vez, la garantía del derecho fundamental a la revocatoria directa, pues la entrega de formularios en el tiempo indicado en la norma conlleva la posibilidad de que los miembros del comité puedan recibir el apoyo popular requerido (30 % de los votos obtenidos por el funcionario elegido, de conformidad con el artículo 9, lit.e de la Ley 1757 de 2015) para continuar con el proceso de revocatoria del mandato. En ese sentido, por una parte, se trata de la garantía del derecho político de los promotores para solicitar la revocatoria del mandato y, por la otra, de los ciudadanos en general para apoyar -o no- el proceso de revocatoria del mandato, lo cual hace parte del núcleo esencial del derecho a la revocatoria directa.

Asimismo, la discusión del presente asunto consiste en revisar la posibilidad que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil para suspender, sin sustento normativo y sin haber expedido un acto administrativo que concrete su voluntad, no solo el proceso de revocatoria del cual hace parte la accionante, sino de todos los procesos de revocatoria del mandato que, en su momento, cursaban en el país. En ese sentido, la discusión presentada en el caso concreto es un asunto propio de los derechos fundamentales políticos, el derecho fundamental al debido proceso y el respeto al principio de legalidad en el marco de una situación de excepcionalidad provocada por la pandemia Covid-19.

Por su parte, respecto a la suspensión de los procesos de revocatoria del mandato realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de su página web, la Sala considera que también se satisface el presente criterio de procedibilidad. En efecto, la decisión adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió dicha decisión sin que previamente existiere un acto administrativo que así lo determine. Por ello, ante la inexistencia de un acto jurídico que expresara la voluntad de la administración, la accionante no tiene un recurso judicial idóneo y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales.

Respecto al Ministerio de Salud y Protección Social, la Sala evidencia que este requisito se supera, comoquiera que, aun cuando existen obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias respecto a la formulación, dirección adopción y evaluación de la política pública de salud del Estado Colombiano, no se evidencia dentro del ordenamiento jurídico la existencia de una norma específica que indique una obligación clara, expresa y exigible en materia de crear reglamentaciones concretas para la realización de procedimientos democráticos en escenarios de la pandemia provocada por el Covid-19.

En consecuencia, la Sala evidencia que se satisfacen la totalidad de los requisitos de procedencia de la acción de tutela presentada por Victoria Cardona contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

2. Sobre la configuración de una eventual carencia actual de objeto en el presente asunto

Con el fin de verificar lo anterior, la Sala Novena de Revisión, en primer lugar, reiterará la jurisprudencia vigente de la materia y, en segundo lugar, resolverá su existencia en el caso concreto.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en principio, la acción de tutela se torna improcedente cuando se está ante una carencia actual de objeto. Esta figura se presenta en escenarios donde la orden del juez, en relación con lo pretendido en la solicitud de tutela, resulta inocua, pues no surtiría efecto alguno. En efecto, si bien la acción de tutela tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales, lo que conlleva que el juez constitucional adopte todas las medidas necesarias para realizar dicha finalidad, existen escenarios donde la situación que vulnera derechos fundamentales ha sido superada o resuelta de alguna forma. Por tal motivo, no tendría sentido un pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela.

La jurisprudencia de la Corte ha establecido que existen tres escenarios de carencia actual de objeto, a saber: (i) hecho superado; (ii) daño consumado; y, (iii) situación sobreviniente. Esta diferenciación resulta importante, debido a que la Corte Constitucional ha diferenciado las facultades de los jueces constitucionales en dichos escenarios. Asimismo, de acuerdo con el numeral 4° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, cuando se esté ante un daño consumado, tiene la obligación de pronunciarse de fondo y exponer las razones por las cuales se produjo un perjuicio para el accionante y, además, realizar las advertencias respectivas para indicar garantías de no repetición.

Sobre la configuración del hecho superado, la Corte Constitucional ha establecido que esta figura se presenta cuando la entidad accionada obra conforme lo solicitado en la acción de tutela y, por tanto, “aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna”. A esta altura, es importante que el juez constitucional constate que las pretensiones se han satisfecho completamente y que la entidad demandada “haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente”.

En este escenario, la Corte Constitucional ha establecido que, conforme la Constitución, la jurisprudencia constitucional y el Decreto 2591 de 1991, artículo 31, los fallos que dicten los

jueces de tutela son de inmediato cumplimiento. Así, sin perjuicio de que los mismos sean impugnados, las autoridades o particulares conminados deben acatar las órdenes proferidas por el juez constitucional. En consecuencia, si producto del cumplimiento de la orden de sentencia cesan las vulneraciones a los derechos fundamentales, ello no implica la configuración de un hecho superado, sino, por el contrario, un simple cumplimiento de la sentencia y, por tanto, no se está ante una causal de carencia actual de objeto.

Frente al daño consumado, la jurisprudencia expresa que esta figura 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”. Por tal motivo, esta figura tiene un efecto simbólico en la medida en que el restablecimiento del derecho es imposible. En este escenario, a su vez, es pertinente realizar dos precisiones.

La primera consiste sobre el momento de su configuración. En efecto, si el daño se causó con anterioridad a la presentación de la acción de tutela, el juez constitucional debe declarar improcedente la acción de tutela. Por su parte, si la este fenómeno se presenta en sede de instancias, ya sea en primera o en segunda, o incluso en el trámite de revisión, el juez constitucional debe proferir órdenes adicionales para proteger la dimensión objetiva del derecho, evitar repeticiones o identificar los responsables. La segunda precisión radica en que se está ante un daño consumado cuando el mismo -el daño- sea irreversible. En ese sentido, conforme con la Corte, “respecto a los daños que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial, no es dable decretar la carencia de objeto”.

Además de lo anterior, debido a las múltiples situaciones que pueden presentarse dentro de la acción de tutela y que no permitirían encajarse dentro de los conceptos de hecho superado o daño consumado, la Corte Constitucional ha empleado la categoría de situación sobreviniente. Esta categoría ha sido empleada para “cubrir escenarios que no encajan en las

categorías originales”. Este fenómeno remite a cualquier “otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío”. Debido a la amplitud de esta categoría y, al no estar delimitada, en la citada sentencia SU-522 de 2019, esta Corporación expuso, a manera de ilustración, las siguientes situaciones que podrían enmarcarse dentro de la categoría de situación sobreviniente, a saber: i) cuando el accionante asume la carga que no le correspondía para superar la situación de vulneración; ii) cuando un tercero, distinto al accionado, logró que la pretensión de tutela se satisfaga en lo fundamental; iii) cuando es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada; o, iv) cuando el actor simplemente pierde el interés en el objeto original de la litis.

Estas figuras han conllevado la construcción de subreglas jurisprudenciales por parte de la Corte Constitucional con la finalidad de guiar la actividad del juez al momento de encontrarse ante uno de los tres escenarios de carencia actual de objeto.

En efecto, respecto al escenario de daño consumado, es necesario que el juez constitucional -incluida la Corte Constitucional- se pronuncie sobre la ocurrencia del daño durante el trámite de la acción de tutela. En este escenario, es preciso que se advierta si se presentó la vulneración a los derechos fundamentales que dieron origen a la acción de tutela. Asimismo, el juez constitucional podrá considerar medidas tales como a) advertir a la autoridad responsable de la vulneración de derechos fundamentales que se abstenga de incurrir nuevamente en dichas conductas; b) informar al accionante o sus familiares sobre las correspondientes acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para la reparación del daño; c) compulsar copias del expediente a las autoridades competentes; d) proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales vulnerados y tomar medidas de no repetición.

Finalmente, respecto a los eventos en que se configuren hecho superado o situación sobreviniente, la Corte ha indicado que i) no es necesario que el juez constitucional se

pronuncie de fondo sobre una eventual vulneración de derechos fundamentales. Sin embargo, respecto a la Corte Constitucional, ii) sí podrá emitir un pronunciamiento necesario para, entre otros escenarios, llamar la atención a las autoridades accionadas y exhortar a las autoridades para que no vuelvan a incurrir en dichos actos; advertir sobre las sanciones pertinentes si incurren nuevamente en dichas actuaciones; corregir las decisiones judiciales de instancia; o, avanzar en la comprensión de un determinado derecho fundamental.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que no se evidencia la configuración de las hipótesis para declarar la carencia actual de objeto.

Al respecto, dentro del expediente, se observa que, con anterioridad a la presentación de la acción de tutela promovida por Victoria Eugenia Cardona, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín profirió la sentencia 041 del 12 de marzo de 2021, dentro del radicado 05001-33-33-003-2021-00079-00 que corresponde al expediente de la acción de tutela presentada por Janneth Beatriz Carvajal Borja contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dicho fallo ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, conforme sus consideraciones, expidiera un acto administrativo donde señalara las razones que considerara pertinentes para suspender, de manera motivada, la entrega de los formularios de recolección de apoyos. En consecuencia, esta entidad expidió la Resolución 2655 del 24 de marzo de 2021. Con posterioridad, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín profirió la Sentencia 048 del 23 de marzo de 2021 -la cual es objeto de revisión por la Corte Constitucional en el presente asunto-, donde amparó los derechos fundamentales de la accionante. Allí, de acuerdo con lo descrito en el acápite de “Sentencia de primera instancia” de la presente providencia, protegió los derechos fundamentales a la participación política y el debido proceso de la accionante; ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que (a) continuara con el trámite del proceso de revocatoria del mandato contra el alcalde de Medellín; y, (b) verificar que las actividades relacionadas con el proceso de

revocatoria del mandato no se encuentran permitidas y establecer los protocolos de seguridad que deben cumplir los promotores en la etapa del proceso de recolección de firmas. Asimismo, (iv) dispuso que, si la Registraduría Nacional del Estado Civil consideraba necesario suspender el proceso de revocatoria del mandato, éste debe expresarse mediante la expedición de un acto administrativo. En consecuencia, debido a que la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de la Resolución 2655 del 24 de marzo de 2021, consideró necesario suspender temporalmente la entrega de los formularios de recolección de apoyo, se consideró que la orden proferida por el juez de primera instancia dentro del presente trámite de revisión se entendía cumplida.

Sin embargo, impugnada la decisión que se revisa en el presente asunto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia revocó los ordinales cuarto y quinto de la sentencia de primera instancia, confirmó los ordinales primero, segundo y sexto y modificó el ordinal tercero de la siguiente manera:

“Tercero. ORDENAR a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL que, a más tardar en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie los trámites administrativos para implementar los protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 666 de 2020 y sus modificaciones, elaborar y entregar los formularios a los promotores y continuar con el trámite del proceso de revocatoria del mandato contra el señor alcalde de MEDELLÍN, adelantando todas las gestiones necesarias para impulsar el proceso a la siguiente etapa; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. Para lo cual cuenta con el término máximo de 15 días, contados a partir de la notificación de esta providencia”.

Como se advirtió en la descripción de la sentencia de segunda instancia realizada en los antecedentes de la presente providencia, el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia ordenó iniciar los trámites administrativos y de bioseguridad necesarios para continuar con la entrega de los formularios de recolección de apoyos y, por tanto, aun cuando en la parte resolutive de la providencia no realizó mención expresa sobre los efectos de vigencia de dicha resolución, ordenó la entrega de los formularios que fueron negados por la

Registraduría Nacional del Estado Civil.

Asimismo, respecto a la publicación realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en su página web donde disponía la suspensión de los procesos de revocatoria del mandato, la Sala considera que tampoco se encuentra ante alguna de las figuras de carencia actual de objeto. En efecto, como se advirtió en los antecedentes, el juez de primera instancia reprochó dicha actuación a la entidad demandada; y, por ello, dispuso que, si la voluntad de la Registraduría Nacional del Estado Civil era suspender la revocatoria del mandato, era necesario que se realizara a través de un acto administrativo. Por ello, la eliminación del mensaje de la página web de la entidad no se realizó como consecuencia de una acción deliberada de la entidad, sino, por el contrario, en cumplimiento de la orden dada por el juez de primera instancia.

En consecuencia, para la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, la entrega de los formularios que ha realizado la Registraduría Nacional del Estado Civil ha sido consecuencia de la orden proferida por la sentencia de segunda instancia expedida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, dentro del trámite de tutela que se revisa actualmente por parte de la Corte Constitucional, razón por la cual, no puede entenderse que se está ante el fenómeno de la carencia actual de objeto.

3. Análisis de la vulneración de los derechos fundamentales alegados en el escrito de tutela por parte de las autoridades accionadas

Para la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos políticos fundamentales y al debido proceso de la accionante. En efecto, (A) en torno a la omisión de entrega de formularios de recolección de apoyos en el marco de la revocatoria del mandato, la Sala considera que la Registraduría Nacional del Estado Civil (a) desconoció el principio de legalidad; y, (b) la medida adoptada,

en todo caso, es desproporcionada. Por su parte, frente a la (B) suspensión indefinida de los procesos de revocatoria del mandato, la Sala evidenció que (a) la medida adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil es desproporcionada; y, (b) desconoció el derecho fundamental al debido proceso, concretamente, respecto a la obligación de adoptar la medida en un acto administrativo debidamente motivado.

A. A. Respecto a la omisión de entrega de formularios de recolección de apoyos en el marco de la revocatoria del mandato

– Sobre la vulneración del principio de legalidad

La Corte Constitucional considera que las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneran el principio de legalidad. En efecto, el artículo 10 de la Ley 1757 de 2015 establece dos (2) tipos de términos que corresponden, por una parte, a la realización y entrega de los formularios de apoyo y, por la otra, al proceso de recolección de firmas. Al respecto, para la realización y entrega de los correspondientes formularios a los integrantes de la convocatoria de revocatoria del mandato, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene quince (15) días a partir de la inscripción de la propuesta de revocatoria del mandato; y, cumplido este trámite, los promotores tienen un plazo de seis (6) meses para la recolección de firmas de quienes apoyan la iniciativa de revocatoria del mandato, plazo que puede ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito.

Así, en primer lugar, se observa que la norma estatutaria no prevé posibilidad alguna de que la Registraduría Nacional del Estado Civil suspenda la entrega de formularios a los promotores de la revocatoria del mandato denominada EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ; PORQUE TE AMAMOS, TE VAMOS A RECUPERAR. Por el contrario, establece un término taxativo para la entrega de los mismos. En ese sentido, las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil no se enmarcan dentro de las funciones, facultades y

obligaciones que tiene esta entidad respecto al procedimiento para llevar a cabo la revocatoria del mandato. Por ello, la omisión de entrega de los formularios de recolección de apoyos en el marco del proceso de revocatoria del mandato conlleva actuaciones que, no sólo se enmarcan en el ámbito de la arbitrariedad al negar la efectividad de derechos políticos, sino que, a su vez, desconoce las garantías fundamentales decantadas en la historia constitucional de las revoluciones liberales, tal y como lo es el respeto al principio de legalidad.

Además de lo anterior, aun cuando debió entregar los correspondientes formularios, la norma referenciada no le otorga competencia alguna a la Registraduría Nacional del Estado Civil para suspender la realización y continuidad de las etapas propias del proceso del derecho fundamental a la revocatoria del mandato. Por el contrario, la norma prevé la posibilidad del uso de la prórroga previa demostración de una situación de fuerza mayor o caso fortuito, la cual está expresamente limitada temporalmente en el artículo 10 de la Ley 1757 de 2015. A esta altura, se evidencia que la Registraduría Nacional del Estado Civil (a) no utilizó y argumentó alguna de las figuras de fuerza mayor o caso fortuito con la finalidad de suspender la entrega de los formularios de recolección de apoyo al comité de convocatoria de la revocatoria del mandato; y, eventualmente si lo hubiera hecho, (b) el efecto jurídico no consiste en la suspensión de entrega de estos documentos, sino, por el contrario, en la prórroga del término para recolectar los apoyos ciudadanos necesarios para continuar con el proceso de revocatoria del mandato, la cual, en todo caso, (c) es por un término expresamente definido -hasta por tres (3) meses- y no de manera indefinida.

- Desproporción de la medida adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil

De acuerdo con las consideraciones realizadas en la parte motiva de la presente providencia, las limitaciones al ejercicio de los derechos políticos como una medida en el marco de la

emergencia sanitaria tienen la capacidad de afectar valores privilegiados para el Estado Social de Derecho, entre ellos, el principio democrático. Sin embargo, ello no implica que, automáticamente, cualquier medida de limitación a derechos fundamentales o garantías básicas que esté sustentada a partir del riesgo que genera la pandemia del covid-19 en la salubridad pública no conlleva per se que esté acorde con los mandatos constitucionales o interamericanos.

En ese sentido, los efectos de la pandemia del Covid-19, aun cuando afecten de manera grave diferentes ámbitos de la sociedad y las instituciones, ello no conlleva automáticamente a la anulación de los derechos fundamentales y las garantías básicas. Por el contrario, aun cuando no existen derechos absolutos, todas aquellas restricciones a libertades básicas y derechos fundamentales y, en concreto el principio democrático, tienen la obligación de respetar los principios de legalidad, necesidad proporcionalidad y temporalidad. A partir de estos criterios, en materia democrática, se evidencia que el Estado tiene la obligación de contar con mecanismos especiales de votación para permitirlos seguros o agotar otras alternativas para garantizar este principio fundamental, para proceder, en todo caso, a la última opción, la cual consistiría en limitar los derechos políticos.

Frente a este escenario, se evidencia que la Registraduría Nacional del Estado Civil suspendió, no solo el proceso de revocatoria promovido contra el alcalde de Medellín denominado “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ; PORQUE TE AMAMOS, TE VAMOS A RECUPERAR” -al no entregar los formularios de recolección de apoyos-, sino también todos los procesos de revocatoria del mandato, hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social certifique que la realización de estos procesos no conlleva un riesgo contra la salubridad pública. Esta limitación está en contravía de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos en el marco de la pandemia del Covid-19, pues, la no entrega de los formularios de recolección de apoyos imposibilita, de manera general, la continuidad del proceso electoral de revocatoria del mandato del Alcalde de Medellín y, de manera particular en esta etapa, impide recolectar el respaldo electoral necesario para impulsar estos procesos democráticos en el ámbito territorial. Así, se evidencia que la

suspensión de la entrega de los documentos de recolección de firmas constituye una vulneración al núcleo esencial de los derechos políticos, como lo es la posibilidad de realizar el proceso de participación de revocatoria directa y ejercer el derecho al voto.

Además de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil no previó otros mecanismos de protección de los derechos políticos de la accionante ni estudió otras alternativas que pudieran eventualmente proteger, por una parte, la salubridad pública y, por la otra, los derechos políticos de la peticionaria. Este juicio de necesidad es exigido, no solo por la jurisprudencia constitucional, sino por los estándares interamericanos, al momento de que, en escenarios de excepcionalidad, las autoridades estatales limiten los derechos fundamentales, lo cual, no se realizó en el presente asunto.

En virtud de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil, al no entregar los formularios de recolección de apoyos al comité promotor de la revocatoria del mandato y afectar el trámite y la continuidad del proceso de revocatoria del mandato, desconoció los mandatos interamericanos respecto a la vigencia de los derechos políticos y la protección de la democracia, que deben respetar aquellos Estados que aspiren a ser catalogados como democráticos y, además, implica incurrir en prácticas que definen a los regímenes autoritarios, donde es habitual suspender elecciones, limitar los ejercicios de rendición de cuentas o la posibilidad de asignar responsabilidad política y demás derechos políticos con base en argumentos de excepcionalidad o anormalidad constitucional.

Además de lo anterior, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que la medida adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil no responde a criterios de finalidad legítima. Si bien es cierto que, en el trámite de tutela, la Registraduría Nacional del Estado Civil consideró que la suspensión de entrega de los formularios de recolección de apoyos obedecía a la protección de la salubridad pública, la vida y la integridad física de la población, ello no implica que la solución para garantizar este principio constitucional fuera la suspensión de entrega de estos formularios. Por el contrario, a partir del principio de

armonización concreta, la protección de los anteriores principios constitucionales obligaba a la Registraduría Nacional del Estado Civil a buscar la ampliación de los derechos constitucionales y libertades democráticas y, por tanto, evitar la eliminación de estas garantías.

Igualmente, la suspensión de entrega de los formularios de recolección de apoyo no satisface el estándar de proporcionalidad. Ello debido a que la restricción de los derechos políticos y la grave afectación al principio democrático que se deriva de la renuencia a entregar los formularios por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene una entidad superior a los bienes constitucionales que pretendió proteger dicha entidad. Lo anterior debido a que la Registraduría Nacional del Estado Civil no cuenta con la experiencia ni las atribuciones para evaluar la conveniencia del impacto sobre la salubridad pública que trae la entrega de los formularios de recolección de apoyos, pues este asunto le compete a las autoridades de salud, en todos los ámbitos territoriales, al ser estas quienes tienen el deber de definir, dirigir e implementar las políticas públicas de salud y mitigar los efectos de la pandemia a través de ellas, y no a las autoridades electorales, las cuales tienen otras funciones constitucionales.

B. Respecto a la suspensión de los procesos de revocatoria del mandato realizada el 31 de enero de 2021

- Desproporción de la medida de suspensión de los procesos de revocatoria del mandato realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil

Como se ha reiterado, a pesar de los efectos negativos de la pandemia del Covid-19 en diferentes ámbitos de la sociedad y las instituciones, ello no implica anular los postulados del principio democrático. Sin embargo, con la finalidad de garantizar otros bienes constitucionalmente relevantes, es necesario, en determinadas ocasiones, afectar de manera directa algunos derechos fundamentales. Estas afectaciones, en todo caso, tienen la

obligación de respetar los principios de legalidad, necesidad proporcionalidad y temporalidad. Concretamente, frente a instituciones democráticas -como se ha evidenciado-, el Estado tiene la obligación de agotar otras alternativas para garantizar este principio fundamental, para proceder, en todo caso, a la última opción, la cual consistiría en limitar los derechos políticos.

Respecto a la suspensión de los procesos de revocatoria del mandato, la Registraduría Nacional del Estado Civil suspendió, no solo el proceso de revocatoria promovido contra el alcalde de Medellín denominado “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ; PORQUE TE AMAMOS, TE VAMOS A RECUPERAR”, sino también todos los procesos de revocatoria del mandato, hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social certifique que la realización de estos procesos no conlleva un riesgo contra la salubridad pública.

Para la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, dicha suspensión está en contravía de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos en el marco de la pandemia del Covid-19. En efecto, la suspensión de las revocatorias del mandato constituye una vulneración al núcleo esencial de los derechos políticos, como lo es la posibilidad de realizar el proceso de participación de revocatoria directa y, a su vez, ejercer el derecho al voto.

Además de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil no previó otros mecanismos de protección de los derechos políticos de la accionante ni estudió otras alternativas que pudieran eventualmente proteger, por una parte, la salubridad pública y, por la otra, los derechos políticos de la peticionaria. Este juicio de necesidad es exigido, no solo por la jurisprudencia constitucional, sino por los estándares interamericanos, al momento de que, en escenarios de excepcionalidad, las autoridades estatales limiten los derechos fundamentales, lo cual, no se realizó en el presente asunto.

En virtud de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil, al suspender el ejercicio de

la revocatoria del mandato, desconoció los mandatos interamericanos respecto a la vigencia de los derechos políticos y la protección de la democracia, que deben respetar aquellos Estados que aspiren a ser catalogados como democráticos y, además, implicó incurrir en prácticas que definen a los regímenes autoritarios, donde es habitual suspender elecciones, limitar los ejercicios de rendición de cuentas o la posibilidad de asignar responsabilidad política y demás derechos políticos con base en argumentos de excepcionalidad o anormalidad constitucional.

Además de lo anterior, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que la medida adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil no responde a criterios de finalidad legítima. Si bien es cierto que, en el trámite de tutela, la Registraduría Nacional del Estado Civil consideró que la suspensión de los procesos de revocatoria del mandato obedecía a la protección de la salubridad pública, la vida y la integridad física de la población, ello no implica que la solución para garantizar este principio constitucional fuera la suspensión de las revocatorias del mandato. Por el contrario, la protección de los anteriores principios constitucionales obligaba a la Registraduría Nacional del Estado Civil a buscar la ampliación de los derechos constitucionales y libertades democráticas y, por tanto, evitar la eliminación de estas garantías, por ejemplo, trabajar en la articulación y adopción de medidas necesarias, junto con el Ministerio de Salud y Protección Social y las autoridades territoriales, sobre las formas seguras de realización de estas actividades democráticas.

Igualmente, la suspensión de la figura de revocatoria del mandato no satisface el estándar de proporcionalidad. Tal y como se enunció con anterioridad, la Registraduría Nacional del Estado Civil no cuenta con la experiencia ni las atribuciones para evaluar la conveniencia, los posibles impactos y riesgos sobre la salubridad pública que trae la realización de los procesos de revocatoria del mandato, pues este asunto le compete a las autoridades de salud, en todos los ámbitos territoriales, al ser estas quienes tienen el deber de definir, dirigir e implementar las políticas públicas de salud y mitigar los efectos de la pandemia a través de ellas, y no a las autoridades electorales, las cuales tienen otras funciones constitucionales.

A esta altura, la Sala considera que, aun cuando la medida de suspensión de las revocatorias del mandato estuvo fundamentada en principios fundamentales como la vida y la salubridad pública -tal y como lo sostuvo la Registraduría Nacional del Estado Civil-, esta medida no era necesaria, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social. En efecto, dicha autoridad, en oficio número 202121000531051 del 7 de abril de 2021, aseguró que “para el proceso de recolección de firmas para la revocatoria de mandatos, pueden aplicar las medidas de bioseguridad contenidas en la Resolución 666 de 2020, modificada por las Resoluciones 223 y 392 ambas de 2021”. Así, junto con el cumplimiento de la Resolución 1513 de 2020, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los comités promotores deben adoptar las medidas necesarias de bioseguridad para la recolección de firmas “actividad que, en todo caso, no resulta más riesgosa que otras que han seguido garantizándose aún en los días de mayores restricciones, como las actividades bancarias, notariales, los juegos de suerte y azar, entre otras”. En ese sentido, si de lo que se trata era de la creación de directivas para realizar procedimientos democráticos, de acuerdo con la respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social, ellas no eran necesarias, pues bastaba con las normas existentes que reglamentan protocolos de bioseguridad.

- Violación del debido proceso en la suspensión indefinida de los procesos de revocatoria del mandato por medio de la publicación en la página web

La Corte evidencia que el legislador estatutario le otorgó una importancia significativa a las comunicaciones que realizan las entidades estatales por medio de su página web. Por ejemplo, los registros de las propuestas sobre los mecanismos de participación ciudadana deben ser publicados por la Registraduría Nacional del Estado Civil en su respectiva página web (art.7. L.1757/15); el manual único y lineamientos para el procesos de rendición de cuentas debe contener el deber de las entidades encargadas de realizar los procesos de rendición de cuentas de publicar en la página web o en los medios de difusión oficiales de las entidades las respuestas a las preguntas formuladas por los ciudadanos en el marco de este proceso de participación (art.56, lit.F. L.1757/15); asimismo, los informes que se realicen en el marco del proceso de rendición de cuentas deberán estar de manera permanente a

disposición de la ciudadanía en la respectiva página web (art.59. L.1757/15).

Para el legislador, los procesos de comunicación digital de las instituciones hacia la ciudadanía son una forma de garantizar el derecho a la información, la participación pública y, por tanto, los mismos garantizan aspectos esenciales de la democracia. La Corte considera que, a partir de las contribuciones de la tecnología y la posibilidad de que las personas puedan acceder de manera sencilla a información estatal por medio de su página web, no solo es un reconocimiento de las distintas formas de comunicación que existen al interior de la sociedad, sino que, a su vez, estas distintas formas de comunicación que brinda la tecnología deben utilizarse a favor de la ampliación de la democracia. La Corte no puede hacer caso omiso a la importancia de la comunicación de las decisiones de las instituciones por medio de sus canales digitales, pues, finalmente, ello conlleva a la democratización de la información.

Sin embargo, estos caminos informativos no pueden sustituir otras maneras a través de las cuales se garantiza la publicidad de las decisiones adoptadas por las entidades estatales previstas por el ordenamiento jurídico, en consecuencia, las comunicaciones por medio de la página web no agotan las otras formas de comunicación de las decisiones de la administración, sino que, por el contrario, las complementan. Asimismo, para la Corte, estas formas de comunicación no se convierten en escenarios de resolución y alteración de posiciones jurídicas concretas, pues, éstas se deben realizar por medio de actos administrativos debidamente motivados y correctamente notificados conforme las normas procesales pertinentes. En ese sentido, se evidencia que las comunicaciones en las páginas web únicamente son para informar las decisiones que, luego de haber surtido el debido proceso, haya tomado una entidad pública en el marco de sus competencias.

La decisión adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil no estuvo precedida de un procedimiento administrativo para llegar a la conclusión de que la realización de la recolección de apoyos conlleva un riesgo; asimismo, la voluntad no estuvo expresada en un acto administrativo que definiera la suspensión de la entrega de los formularios de

recolección de apoyos. Bajo dicho contexto, la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil no respetó los parámetros procedimentales previstos en la Ley 1757 de 2015 para suspender el proceso de revocatoria del mandato. En efecto, la suspensión de entrega de los formularios a los promotores de la iniciativa popular es un asunto de trascendencia y, por tal motivo, la manifestación de la voluntad de la Registraduría Nacional del Estado Civil debió ser a través de un acto administrativo y no por medio de un comunicado en la página web institucional. Así, aun cuando el comunicado de prensa es una forma de comunicación de las decisiones institucionales, la misma debió fundamentarse en un acto administrativo previo donde se expresen las razones jurídicas y fácticas de la decisión adoptada.

En todo caso, si el argumento de la Registraduría Nacional del Estado Civil consistió en la protección de la salubridad pública, sus facultades están limitadas en este evento, pues, como se observó en la sección anterior, por una parte, en el escenario de entrega de los formularios de recolección de apoyos, la Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene la posibilidad de retener u obstruir la entrega de los mismos, más cuando los ciudadanos cumplieron los requisitos previos de inscripción de la revocatoria del mandato, y, de acuerdo con la jurisprudencia (SU-077 de 2018), “Si los ciudadanos han atendido las cargas respectivas, las entidades tienen el deber constitucional de disponer lo necesario para avanzar a la siguiente etapa”; y, por la otra parte, la única posibilidad que existe para mitigar efectos propios de situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, es a partir de la declaración de la figura de la “prórroga” y no la suspensión indefinida o hasta que el Ministerio de Salud y Protección Social se pronunciase sobre la viabilidad de realizar certámenes electorales o procesos de recolección de apoyos.

Por otro lado, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que, de acuerdo con la Ley 1437 de 2011, las autoridades administrativas tienen la obligación de motivar los actos administrativos que alteran posiciones jurídicas. Para la Corte, la motivación de los actos administrativos está relacionada con la garantía del debido proceso administrativo y, en ese sentido, el deber de motivación es inversamente proporcional a la arbitrariedad, en otras palabras, a mayor motivación, menor arbitrariedad. Asimismo, el

deber de motivación no se agota en expresar cualquier tipo de razón, sino aquellas que sean ciertas y serias, comoquiera que la falta de motivación constituye un vicio en el acto administrativo y, a su vez, tiene consecuencias precisas para los funcionarios que actúan de esa manera.

En el caso concreto, la Sala considera que existe una arbitrariedad por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues omitió realizar una mínima argumentación por medio de un acto administrativo y, en consecuencia, desconoció, no solo el deber de motivación de los actos administrativos, sino las obligaciones legales que rodean la adopción de las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas y cuya omisión tuvo impactos en los derechos fundamentales de la accionante, concretamente respecto al derecho fundamental al debido proceso.

Finalmente, la Corte Constitucional considera que, frente al Ministerio de Salud y Protección Social, no se evidencia que haya incurrido en vulneración alguna de los derechos fundamentales de la accionante. Lo anterior, como consecuencia de que, como se observó en la parte considerativa de la presente providencia, dicha cartera ministerial consideró que, con las reglamentaciones existentes sobre la materia, es posible realizar estas prácticas democráticas en época de la pandemia provocada por el Covid-19.

En consecuencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional confirmará las sentencias de tutela proferidas, en segunda instancia, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 7 de mayo de 2021, la cual confirmó la sentencia de primera instancia proferida el 23 de marzo de 2021 por el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín que amparó los derechos fundamentales al debido proceso y los derechos políticos de Victoria Eugenia Cardona Betancur contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social.

. SÍNTESIS

Le corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional revisar las sentencias de tutela proferidas, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín el 23 de marzo de 2021 y, en segunda instancia, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 7 de mayo de 2021, dentro del trámite de la acción de tutela presentada por Victoria Eugenia Cardona Betancur contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Victoria Eugenia Cardona Betancur hace parte del comité de revocatoria del mandato contra el alcalde de Medellín denominado “EL PACTO POR MEDELLÍN TE SALVARÁ; PORQUE TE AMAMOS, TE VAMOS A RECUPERAR”, el cual se encuentra debidamente certificado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Aseguró que, en desarrollo de las etapas procedimentales de la revocatoria del mandato, el 25 de enero de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil “omitió” la entrega de los formularios de recolección de apoyos al comité de revocatoria del mandato y posteriormente, según la accionante, el 31 de enero de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil informó, a través de su página Web, que suspendería el trámite de las revocatorias del mandato, “hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social emitiera concepto favorable a la viabilidad de entrega de los formularios y la recolección de firmas”. Por tal motivo, el 4 de marzo de 2021, Victoria Eugenia interpuso acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social.

En el trámite de la acción de tutela, la Registraduría Nacional del Estado Civil aseguró que la medida adoptada responde a la grave situación de salubridad pública que atraviesa el país, producto de los efectos propios de la pandemia Covid-19. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, debido a

que no se cumple con el requisito de legitimación por pasiva. En todo caso, aseguró que la medida adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil responde a la protección de la salubridad pública y el derecho a la salud como principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política.

En primera instancia, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín amparó los derechos fundamentales de la accionante. Aseguró que la suspensión de la entrega de los formularios al comité que impulsa la revocatoria del mandato constituye una vulneración de los derechos políticos de la accionante, pues conlleva la imposibilidad de continuar con la ejecución de un derecho fundamental, como lo es la revocatoria del mandato. Asimismo, evidenció la vulneración del debido proceso, pues, expuso que la suspensión no estuvo fundamentada en un acto administrativo, sino únicamente en un comunicado de la página web de la entidad, el cual, a su vez, no explica razón alguna sobre las medidas de suspensión adoptadas, no sólo para esta revocatoria del mandato, sino para todos los procesos de revocatoria que actualmente se llevan a cabo en la totalidad del territorio nacional. En segunda instancia, mediante sentencia del 7 de mayo de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia confirmó la sentencia impugnada por similares razones.

En sede de revisión, en la resolución del caso concreto, la Sala considera que, por una parte, la acción de tutela satisface todos los requisitos de procedibilidad y, por la otra, se evidencia la vulneración de los derechos fundamentales de Victoria Eugenia Cardona Betancur.

Respecto a la legitimidad en la causa, la Sala evidencia que se cumple. Frente a la legitimidad por activa, se evidencia que, conforme la jurisprudencia constitucional, Victoria Eugenia Cardona Betancur reside en la ciudad de Medellín y, a su vez, hace parte del comité de revocatoria del mandato, según certificación del vocero de dicho comité. Por su parte, en torno a la legitimidad por pasiva, la Sala constata que respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil fue la que negó la entrega de los formularios de recolección de apoyos que, en virtud de la ley, debe entregar a los comités promotores de las revocatorias del mandato.

Por su parte, frente al Ministerio de Salud y Protección Social, se evidencia que una de las pretensiones de la acción de tutela consistió en ordenar a dicha entidad proferir las directivas correspondientes para realizar los procedimientos y certámenes electorales en época de pandemia y, a su vez, uno de los argumentos que utilizó la Registraduría Nacional del Estado Civil consistió en que dicha cartera ministerial no ha expedido normas sobre la realización de estos eventos electorales. En consecuencia, la Sala considera que, al ser la entidad encargada de manejar la política pública de salud, satisface el requisito de legitimidad por pasiva.

Finalmente, respecto a la vinculación de la Alcaldía de Medellín al presente trámite de tutela, la Sala concluye que, aun cuando se trata de un proceso de revocatoria del mandato iniciado contra el Alcalde de Medellín, ello no implica que deba comparecer a este proceso, puesto que no tiene la competencia legal para entregar los formularios de recolección de apoyos, ni tampoco es el encargado de diseñar los lineamientos normativos para realizar procedimientos democráticos en el marco de la pandemia provocada por el Covid-19. Por ello, la Sala decide desvincular del trámite de tutela a la Alcaldía de Medellín.

Sobre el principio de inmediatez, la Sala Novena de Revisión considera que se supera en el caso concreto. Al respecto, la omisión de la entrega de los formularios de recolección de apoyos ciudadanos se realizó el 25 de enero de 2021, mientras que la suspensión de la revocatoria del mandato por medio de la página web se hizo efectiva el 31 de enero de 2021. Por su parte, la acción de tutela se presentó el 4 de marzo de 2021, es decir, transcurrió alrededor de un (1) mes y ocho (8) días entre la ocurrencia de los hechos vulneradores y la presentación de la acción de tutela, tiempo que la Sala estima razonable en los términos de la jurisprudencia constitucional. Por su parte, respecto al Ministerio de Salud y Protección Social, se estima que también se encuentra satisfecho este requisito, comoquiera que si lo que se pretende es la expedición de normas específicas que regulen protocolos de bioseguridad en materia electoral y, concretamente, en escenarios de recolección de apoyos, ésta acción no se ha llevado a cabo por parte de la entidad accionada, lo cual implica que la supuesta vulneración a los derechos fundamentales alegada por la accionante continúe en el

tiempo.

En torno al principio de subsidiariedad, la Sala evidencia que el mismo se encuentra satisfecho. Al respecto, la jurisprudencia ha establecido que, ante el incumplimiento de un deber legal, el mecanismo que procede es la acción de cumplimiento. Sin embargo, en eventos donde se discuten asuntos de derechos fundamentales, la acción de tutela desplaza este medio judicial. En el caso concreto, para la Sala, al tratarse de la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y, al ser un asunto donde se discute la posibilidad de suspender derechos políticos en épocas excepcionales producto de la pandemia y, a su vez, la posibilidad de limitar los mecanismos de participación ciudadana en situaciones de excepcionalidad, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de estos derechos fundamentales. Por tal motivo, la acción de cumplimiento desborda estas discusiones, las cuales sí se pueden ventilar por medio de la acción de tutela. Asimismo, se satisface este criterio respecto a la suspensión de los procedimientos de revocatorias del mandato, debido a que la accionante no puede iniciar alguna acción judicial idónea y eficaz contra la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, autoridad que no profirió acto administrativo alguno.

Respecto al Ministerio de Salud y Protección Social, la Sala evidencia que este se encuentra satisfecho, pues, a pesar de la existencia de normas que establecen la obligación de dirigir, coordinar, evaluar y adoptar decisiones en materia de política pública de salud y protección social, no existe una norma clara, expresa y exigible que contenga la obligación de realizar protocolos de bioseguridad al momento de realizar la recolección de apoyos en materia de revocatoria del mandato de manera clara, expresa y exigible y, por tanto, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales de la accionante.

Frente a la configuración de la figura de carencia actual de objeto, la Sala expuso que, a partir de las pruebas que obran dentro del expediente, la entrega de los formularios de

recolección de apoyos realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil corresponde al cumplimiento estricto de la orden proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del trámite de acción de tutela objeto de revisión. Por su parte, sobre la publicación de suspensión de las revocatorias del mandato debido a los efectos de la pandemia realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Sala evidencia que la eliminación de dicha publicación se dio como consecuencia del cumplimiento de la orden del juez de primera instancia, el cual aseguró que, si lo que se requiere es la suspensión de dichas actividades, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe hacerlo mediante acto administrativo y no a través de un comunicado en la página web. En ese sentido, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional concluye el presente asunto no se enmarque en alguna de las causales de carencia actual de objeto desarrolladas por la jurisprudencia constitucional.

Una vez satisfechos los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional considera que existe una vulneración a los derechos políticos (particularmente a votar y a proponer el mecanismo de revocatoria del mandato) debido a la suspensión de entrega de los formularios de recolección de apoyos al comité de revocatoria del mandato al cual pertenece la accionante.

Para la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneró los derechos políticos fundamentales y al debido proceso de la accionante. En efecto, (A) en torno a la omisión de entrega de formularios de recolección de apoyos en el marco de la revocatoria del mandato, la Sala considera que la Registraduría Nacional del Estado Civil (a) desconoció el principio de legalidad; y, (b) la medida adoptada, en todo caso, es desproporcionada. Por su parte, frente a la (B) suspensión indefinida de los procesos de revocatoria del mandato, la Sala evidenció que (a) la medida adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil es desproporcionada; y, (b) desconoció el derecho fundamental al debido proceso, concretamente, respecto a la obligación de adoptar la medida en un acto administrativo debidamente motivado.

Frente a la omisión de entrega de los formularios de recolección de apoyos, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional expone que la Registraduría desconoció el principio de legalidad. Lo anterior, debido a que la Ley 1757 de 2015 no establece la posibilidad de que dicha entidad pueda negarse a entregar dichos formularios cuando el comité de revocatoria satisface todos los requisitos necesarios para promover el mecanismo de revocatoria del mandato. Asimismo, aun cuando la norma prevé la posibilidad de que el proceso de recolección de firmas se prorrogue por un término establecido, ello no conlleva que la norma prevea la posibilidad de no entrega de los formularios de recolección; en otras palabras, la norma estatutaria no fija posibilidad alguna de que se retenga los formularios de recolección de apoyo, sino, por el contrario, únicamente de prorrogar el término para diligenciar dichos formularios por parte de la ciudadanía.

Asimismo, la Sala considera que dicha medida es desproporcionada. Al respecto, la omisión en la entrega de los formularios de recolección de apoyos implica la imposibilidad de recolectar el respaldo democrático y, por tanto, la imposibilidad de continuar con el proceso electoral de revocatoria del mandato. En ese sentido, dicha omisión afecta de manera grave el núcleo esencial de los derechos políticos, entre ellos, promover, realizar y participar en el proceso de revocatoria del mandato y, a su vez, la imposibilidad de ejercer el derecho al voto. Además de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil no previó otras hipótesis para no lesionar de manera grave el principio democrático y, a su vez, dicha autoridad no cuenta con la experiencia ni las atribuciones para evaluar la conveniencia y el impacto que tiene sobre la salubridad pública la entrega de los formularios de recolección de apoyos.

Por su parte, respecto la suspensión del proceso de revocatoria del mandato, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional expone que dicha decisión es desproporcionada y, a su vez, vulnera el debido proceso de la accionante. Al respecto, la Corte asevera que la entidad debió agotar otras alternativas para garantizar la protección de la vida y la salubridad pública sin necesidad de suspender indefinidamente el núcleo irreducible de los derechos políticos, tales como participar en el proceso de revocatoria del mandato y ejercer el derecho al voto.

Asimismo, la Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene la capacidad técnica o científica para evaluar el riesgo a la salubridad pública como consecuencia de la realización del procedimiento de revocatoria del mandato y menos que ello implique la adopción de medidas necesarias distintas a las ya adoptadas por el Gobierno Nacional, como, por ejemplo, la suspensión indefinida de estos procesos electorales. A esta altura, el Ministerio de Salud y Protección Social expuso que las medidas previamente adoptadas por dicha entidad - Resolución 666 de 2020 y Resoluciones 223 y 392 del 2021- son suficientes para que la Registraduría Nacional del Estado Civil realice los procedimientos democráticos en el marco de la pandemia provocada por el Covid-19.

Por otro lado, sobre la vulneración al debido proceso, la Sala expone que, si bien es cierto es deseable que las comunicaciones de las decisiones de la administración se den por medio de la página web, pues ello es una garantía del derecho fundamental a la información, este medio de comunicación no sustituye las formas institucionales de adopción de las decisiones de una autoridad pública, ni tampoco es el medio para que las entidades alteren posiciones jurídicas concretas, pues estas se deben realizar por medio de actos administrativos debidamente motivados. En ese sentido, al no haberse realizado por medio de un acto jurídico expreso, la Sala considera que la Registraduría Nacional del Estado Civil desconoció el derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

Finalmente, sobre el Ministerio de Salud y Protección Social, la Corte Constitucional constata que no ha incurrido en vulneración alguna de los derechos fundamentales de la accionante. Lo anterior, como consecuencia de que dicha cartera ministerial consideró que, con las reglamentaciones existentes sobre la materia, es posible realizar estas prácticas democráticas en época de la pandemia provocada por el Covid-19.

. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia de tutela proferida, en segunda instancia, con fecha del 7 de mayo de 2021, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, la cual confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia proferida el 23 de marzo de 2021 por el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad de Medellín que amparó los derechos fundamentales al debido proceso y los derechos políticos de Victoria Eugenia Cardona Betancur contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- DESVINCULAR a la Alcaldía de Medellín del presente trámite de tutela, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría General de la Corte Constitucional. Las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

DIANA FAJARDO RIVERA

1. 1. Acompañé la decisión de amparar los derechos fundamentales al debido proceso y los derechos políticos de Victoria Cardona Betancur contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social. Sin embargo, debo efectuar algunas precisiones en relación con la parte motiva de esta providencia; en particular, frente a (i) la posibilidad de suspender etapas del proceso de revocatoria directa ante circunstancias graves y excepcionales, como la derivada de la emergencia sanitaria por Covid-19, y (ii) la metodología de análisis constitucional para estudiar este tipo de tensiones. Precisiones que estimo necesarias para entender el alcance de esta providencia.

2. En esta ocasión le correspondió a la Sala Novena de Revisión estudiar la acción de tutela presentada por Victoria Cardona Betancur, miembro del comité de revocatoria del mandato contra el alcalde de Medellín. Según la accionante, con ocasión de la emergencia sanitaria, la Registraduría Nacional del Estado Civil omitió la entrega de los formularios de recolección de apoyos al comité de revocatoria y posteriormente informó -a través de su página web- que suspendería el trámite de las revocatorias hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social emitiera concepto favorable a la viabilidad de entrega de los formularios y la consecuente recolección de firmas.

3. Sobre la omisión de entrega de formularios de recolección de apoyos, la Sala estableció que la Registraduría Nacional del Estado Civil desconoció (a) el principio de legalidad y (b) el principio de proporcionalidad. Por su parte, frente a la suspensión indefinida de los procesos de revocatoria del mandato, la Sala determinó que (a) la medida adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil era desproporcionada; y, (b) desconocía el derecho fundamental al debido proceso en la faceta de motivación que le asiste a todo acto administrativo. En consecuencia, la Sala concluyó que la Registraduría vulneró los derechos

políticos y al debido proceso de la accionante.

4. Aunque comparto la conclusión a la que llegó la Sala, suscribo este voto particular porque encuentro necesario precisar el alcance de algunas de las afirmaciones que se incluyeron como sustento de la decisión. Debo aclarar que las restricciones a ciertos derechos constitucionales son potencialmente admisibles en circunstancias graves y excepcionales, siempre que superen los estrictos criterios que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional para estudiar ese tipo de medidas.

A. A. La posibilidad de suspender etapas del proceso de revocatoria directa ante circunstancias graves y excepcionales, como la derivada de la emergencia sanitaria por Covid-19

5. La sentencia señala que “la Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene la posibilidad de retener u obstruir la entrega de los [formularios].” Contrario a lo que sugiere tal afirmación de forma categórica, pienso que la suspensión de la recolección de firmas en un proceso de revocatoria del mandato es una posibilidad admisible bajo el ordenamiento constitucional; claro está, frente a escenarios verdaderamente excepcionales, y siempre que se trate de una medida restringida temporalmente y dirigida estrictamente a la protección de valores o derechos constitucionalmente más imperiosos.

6. Por su magnitud y efectos en los diferentes ámbitos de la vida social y económica, es innegable que la emergencia sanitaria ha incidido en el ámbito de protección de diferentes derechos y garantías constitucionales. Es así que, al decidir sobre la constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la Corte Constitucional sostuvo que “[l]a grave situación de calamidad pública sanitaria [...] involucran afectaciones o amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del territorio nacional, a saber, la salud, vida, seguridad, libertad de locomoción, derechos de población vulnerable y enfoque

diferencial, trabajo, subsistencia digna, mínimo vital, seguridad alimentaria, libre empresa, etc. [...]. La Corte en esta ocasión sobre los decretos legislativos o de desarrollo de la EES, ejercerá el control constitucional que le corresponde, con una amplia flexibilidad, pues la magnitud de esta crisis no tiene antecedentes en los tiempos recientes.” Igualmente, la Corte ha señalado que “[l]as previsiones adoptadas, como el confinamiento total o parcial, impusieron ciertas limitaciones al ejercicio de algunos derechos fundamentales.”

7. En el mismo sentido, con ocasión de la emergencia sanitaria y sus posibles efectos sobre la protección de los derechos en América Latina, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expidió la Resolución No. 1 de 2020. Allí recomendaba a los Estados “[a]doptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas que sean adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo que representa la presente pandemia.” Asimismo, el numeral 3.f. reconoció la posibilidad de que ciertas medidas adoptadas por los Estados resultaran en “restricciones de derechos y garantías”. Sin embargo, el numeral 3.g. de la Resolución advirtió que esas restricciones deben ajustarse de manera estricta al criterio de finalidad legítima y a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad, para evitar “violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno.”

8. Bajo ese marco, considero que la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante ocurrió, no porque la suspensión de algunas etapas del proceso de revocatoria esté absolutamente prohibida en términos constitucionales, sino porque las medidas adoptadas por la Registraduría en el caso concreto no resisten el exigente análisis requerido por los parámetros constitucionales e interamericanos vigentes, aun en tiempos de circunstancias graves y extraordinarias. Por supuesto, la aplicación de los mencionados parámetros de análisis a etapas diferentes del proceso de revocatoria o frente a otro tipo de procesos participativos (por ejemplo, votaciones para cargos de elección popular) podría implicar una regla de decisión distinta, en tanto se trata de escenarios que no fueron objeto de análisis en esta providencia.

B. El juicio de proporcionalidad es una herramienta metodológica ampliamente desarrollada por la jurisprudencia constitucional, cuya aplicación completa y precisa permite analizar tensiones entre derechos y valores constitucionales como los que se analizaron en esta decisión

9. Considero que desde el punto de vista metodológico, las restricciones estudiadas en esta decisión debieron analizarse conforme a: (i) el criterio de finalidad legítima; (ii) el juicio de proporcionalidad que, a su vez, involucra el análisis de la (ii.a) necesidad; (ii.b) idoneidad; y (ii.c) proporcionalidad en sentido estricto de la medida. Asimismo, los principios de (iii) pro persona; (iv) legalidad; y (v) temporalidad estricta de las medidas eran relevantes para el análisis del caso concreto. Esos criterios -con algunos matices propios del test de proporcionalidad adoptado por esta Corporación- son parámetros de control que han sido acogidos por la Corte Constitucional y por el sistema interamericano de protección de derechos humanos y que, por lo tanto, resultan relevantes para evaluar la constitucionalidad de la limitación de derechos políticos por parte de una autoridad administrativa en el marco de una emergencia sanitaria.

10. Aunque buena parte de esos criterios se abordaron en la Sentencia T-457 de 2021, algunos no se tuvieron en cuenta (como el criterio de idoneidad o el principio pro persona) y otros pudieron analizarse de manera más profunda o precisa, como se explica a continuación.

11. En primer lugar, la sentencia afirma que “la medida adoptada por la Registraduría Nacional del Estado Civil no responde a criterios de finalidad legítima.” Además, explica que “[s]i bien es cierto que, en el trámite de tutela, la Registraduría Nacional del Estado Civil consideró que la suspensión de entrega de los formularios de recolección de apoyos obedecía a la protección de la salubridad pública, la vida y la integridad física de la población, ello no

implica que la solución para garantizar este principio constitucional fuera la suspensión de entrega de estos formularios.”

12. La anterior cita confunde la finalidad que persigue la medida con su necesidad o su idoneidad para conseguir dicha finalidad. En mi criterio, contrario a la aproximación acogida por la Sala, las actuaciones de la Registraduría sí perseguían una finalidad legítima, a saber: la protección de la salud pública, la vida y la integridad física de la población en un contexto de emergencia sanitaria sin precedentes en la historia reciente. Cuestión distinta es que a pesar de buscar una finalidad legítima, las actuaciones de la Registraduría Nacional terminaron vulnerando los derechos de la accionante al no superar otros criterios del juicio de proporcionalidad, y, especialmente, porque se establecieron de manera indefinida en el tiempo.

13. En segundo lugar, respecto a la necesidad de la medida, la sentencia afirma, de manera genérica, que la Registraduría “no previó otros mecanismos de protección de los derechos políticos de la accionante ni estudió otras alternativas que pudieran eventualmente proteger, por una parte, la salubridad pública y, por la otra, los derechos políticos de la peticionaria.” Comparto esta conclusión, pues la Registraduría no acreditó haber evaluado alternativas menos lesivas para garantizar la seguridad sanitaria de los procesos de recolección de apoyos y revocatoria del mandato, sin tener que suspenderlos de manera indefinida.

14. Sin embargo, la importancia del debate planteado exigía un desarrollo más profundo sobre los motivos por los cuales la medida incumplía el criterio de necesidad. La sentencia debió precisar, por ejemplo, que la Registraduría no evaluó la posibilidad de entregar formularios virtuales y recoger firmas digitalmente. El análisis de necesidad también debió incorporar un estudio sobre las medidas disponibles para la Registraduría en virtud del artículo 10 de la Ley 1757 de 2015. Esa norma otorga a la Registraduría la facultad de prorrogar el término de recolección de firmas en eventos de fuerza mayor o caso fortuito, por un término máximo de tres meses. La Registraduría pudo haber recurrido a esa alternativa, menos lesiva de los derechos fundamentales, como una medida temporal para dar continuidad a los procesos de revocatoria pese al contexto de la pandemia.

15. La emergencia sanitaria que atraviesa el país desde marzo de 2020 dio lugar a que las autoridades públicas adoptaran de buena fe medidas decisivas para mitigar los impactos de una pandemia que, al fallar esta tutela, había arrebatado la vida a cerca de 130 mil colombianos. En ese contexto, tanto las autoridades como la sociedad tuvieron que enfrentar difíciles y dolorosas decisiones. Ante este necesario, es importante recordar que la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia rica en conceptos y herramientas metodológicas para resolver tensiones constitucionales complejas como las que planteó este caso. La aplicación cabal de los aspectos conceptuales y metodológicos de esa jurisprudencia incide materialmente en la armonización y maximización de los valores constitucionales, derechos fundamentales y libertades democráticas que se encuentren en discusión.

11. En los anteriores términos dejo expuestas las razones que justifican mi decisión de aclarar el voto a la Sentencia T-457 de 2021, recordando que, aunque comparto la conclusión del fallo, algunas consideraciones conceptuales y metodológicas que no fueron desarrolladas en esta decisión permitirán, en casos futuros, guiar el razonamiento que debe seguir el juez constitucional para resolver este tipo de casos complejos.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada